

Umverteilung im Wohlfahrtsstaat

Guger, Alois; Agwi, Martina; Buxbaum, Adolf; Festl, Eva; Knittler, Käthe; Halsmayer, Verena; Sturn, Simon; Wüger, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Guger, A., Agwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halsmayer, V., ... Wüger, M. (2009). *Umverteilung im Wohlfahrtsstaat*. (Sozialpolitische Studienreihe, 1). Wien: ÖGB-Verl.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-412767>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>



bmask.gv.at

BUNDESMINISTERIUM FÜR
ARBEIT, SOZIALES UND
KONSUMENTENSCHUTZ

SOZIALPOLITISCHE STUDIENREIHE

BAND 1

Umverteilung im Wohlfahrtsstaat

Alois Guger (Projektleitung), Martina Agwi,
Adolf Buxbaum, Eva Festl, Käthe Knittler,
Verena Halsmayer, Simon Sturn, Michael Wüger

IMPRESSUM

Medieninhaber und Herausgeber:

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Stubenring 1, 1010 Wien • **Redaktion:** Alois Guger (Projektleitung), Martina Agwi, Adolf Buxbaum, Eva Festl, Käthe Knittler, Verena Halsmayer, Simon Sturn, Michael Wüger • **Druck:** bmask • **1. Auflage:** Oktober 2009, ISBN 978-3-85010-223-0

Alle Rechte vorbehalten: Zu beziehen bei BMASK-Bestellservice 0800/20 20 74 oder <http://broschuerenservice.bmask.gv.at>. Jede Verwertung (auch auszugsweise) ist ohne schriftliche Zustimmung des Medieninhabers unzulässig. Dies gilt insbesondere für jede Art der Vervielfältigung, der Übersetzung, der Mikroverfilmung, der Wiedergabe in Fernsehen und Hörfunk, sowie der Verarbeitung und Einspeicherung in elektronische Medien, wie z. B. Internet oder CD-Rom.

UMVERTEILUNG IM WOHLFAHRTSSTAAT

Alois Guger (Projektleitung), Martina Agwi, Adolf Buxbaum, Eva Festl,
Käthe Knittler, Verena Halsmayer, Simon Sturn, Michael Wüger
Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung
im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales
und Konsumentenschutz

ZUM GELEIT

Ein geordneter, ein funktionierender und ein als gerecht empfundener Sozialstaat ist das Fundament für die Sicherheit und die Stabilität eines Landes. Um das Ziel eines gut funktionierenden Sozialstaats und einer erfolgreichen Sozialpolitik zu erreichen, sind wissenschaftliche Grundlagen unabdingbar, dienen sie doch der Politik zur Orientierung und als wesentliche Entscheidungsgrundlage.

Mit der „sozialpolitischen Schriftenreihe“ macht das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz wissenschaftliche Arbeiten, die im BMASK bzw. im Auftrag des BMASK erscheinen, nun in einheitlicher Form einem breiten Publikum zugänglich. Die „Schriftenreihe des BMASK“ umfasst sozialpolitisch relevante Themenstellungen, die in regelmäßigen Abständen in Form von Studien oder Sammelbänden erscheinen und auf der Homepage www.bmask.gv.at gratis zum Download zur Verfügung stehen.

Die erste Ausgabe der sozialpolitischen Schriftenreihe beschäftigt sich mit der besonders in Krisenzeiten aktuellen Thematik der Umverteilung durch den Staat. Die zentralen Fragestellungen der auf einem Entschließungsantrag des Nationalrats beruhenden WIFO-Studie „Umverteilung durch den Staat in Österreich“ sind: Wie wird durch die Staatseinnahmen und Staatsausgaben die Verteilung der Einkommen bzw. die Wohlfahrt der Haushalte beeinflusst; wer profitiert von bestimmten Ausgaben des Staates bzw. wer leistet welchen Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte?

Die Aktualität der Themenstellung ist insbesondere durch die ungleicher werdende Verteilung der Markteinkommen gegeben. Dadurch steigt die Bedeutung von Sozialsystemen, aber auch aufgrund von Arbeitslosigkeit, Alterung, Betreuungsbedarf (Kinder, ältere Menschen). Die Studie bietet auch wichtige Grundlagen für die Fragestellung, wie auf gerechte Art die Kosten der Krise finanziert werden könnten.

Es ist mir wichtig zu betonen, dass der Zusammenhalt einer Gesellschaft und die Teilhabechancen ihrer Mitglieder stark vom Volumen und der Struktur der sozialstaatlichen Leistungen bestimmt werden. Umverteilung muss auch aus dem Blickwinkel betrachtet werden, dass sozialstaatliche Leistungen neben der Ermöglichung des sozialen Zusammenhalts eine Voraussetzung für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und -kraft eines Staates darstellen.

Rudolf Hundstorfer

Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

VORWORT

Die vorliegende Publikation stellt eine gekürzte Fassung der WIFO-Studie „Umverteilung durch den Staat in Österreich“ dar, die über das WIFO gegen Entgelt bezogen oder von der WIFOHomepage^{*)} kostenlos heruntergeladen werden kann. Die Kürzungen betreffen alle Anhänge, Passagen der einzelnen Kapitel und das gesamte Kapitel „Umverteilungswirkungen der Staatsverschuldung“ sowie die Verteilungsübersichten, in denen nur Terzile dargestellt werden, während sich im Original auch Dezile und Quartile finden.

Diese Studie geht auf eine Initiative des österreichischen Nationalrates zurück. Im Jahr 1999 forderte der Nationalrat die Bundesregierung auf, eine umfassende Studie zu den Umverteilungswirkungen der Aktivitäten des Staates in Auftrag zu geben. Diese sollte an die früheren vom Nationalrat initiierten und vom Bundesministerium für Finanzen beauftragten Arbeiten in vergleichbarer Form anknüpfen.

Die Finanzierung des Projektes ist der Österreichischen Nationalbank und der Bundesregierung zu verdanken: Nach mehreren Versuchen, eine Finanzierung aufzustellen, konnte das WIFO im Jahr 2005 über den Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank eine erste Teilfinanzierungszusage erreichen, die im Jahr 2007 durch das Bundeskanzleramt und das damalige Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz zu gleichen Teilen ergänzt wurde.

Für Hilfe in der Daten- und Informationsbeschaffung sind die Autorinnen und Autoren sehr vielen Personen zu Dank verpflichtet. Die vorliegende Studie wäre ohne die wertvolle Unterstützung der Kolleginnen und Kollegen von Statistik Austria, des Instituts für Höhere Studien, des Bundesministeriums für Finanzen, der Sektionen IV und VI des heutigen Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, der Sektion II des heutigen Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend sowie der Kammer für Arbeiter und Angestellte in Wien nicht zustande gekommen.

Hervorzuheben sind die Leistungen von Adolf Buxbaum, der neben seinem Beitrag als Autor in der Frühphase das Projekt in der Datenbeschaffung und der Erstellung des volkswirtschaftlichen Rahmens entscheidend voranbrachte, und Andrea Sutrich für ihre Recherchen und Hilfen in der Datenbeschaffung sowie ihrem Einsatz bei der Erstellung des Zwischenberichtes. Prof. Gerhard Lehner war für die Autorinnen und Autoren in zahlreichen Fragen ein äußerst informativer Ansprechpartner.

Der besondere Dank der Autorinnen und Autoren und des Projektkoordinators gilt Martina Agwi. Sie hat mit Kompetenz, Umsicht und enormen Einsatz die schwierigen und umfangreichen Datenbasen aufbereitet und statistisch bearbeitet sowie die Texte redigiert. Sie ist in allen Methoden- und Datenfragen die kompetente Ansprechpartnerin.

*) http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36801&typeid=8&display_mode=2

INHALTSVERZEICHNIS

Executive Summary	19
1. Einleitung und Problemstellung	34
1.1. Konzeption, Methode und Daten	36
2. Umverteilungspotential	42
2.1. Staatsquote	42
2.2. Abgabenstruktur	45
3. Staatliche Umverteilung aus makroökonomischer Perspektive	48
3.1. Entwicklung der funktionellen Verteilung	48
4. Personelle Verteilung der Primäreinkommen	58
4.1. Methode und Daten	58
4.2. Verteilung der Primäreinkommen	60
4.2.1. Verteilung der individuellen Bruttoeinkommen - Lohn- und Pensionseinkünfte	61
4.2.2. Verteilung der Bruttohaushaltseinkommen	65
4.2.3. Verteilung der Äquivalenzeinkommen	69
4.3. Zusammenfassung	71
5. Umverteilung durch Steuern und Abgaben	72
5.1. Inzidenz der direkten Lohnabgaben	74
5.1.1. Sozialversicherungsabgaben	74
5.1.2. Lohnsteuer	84
5.1.3. Umverteilung durch die direkten Lohnabgaben insgesamt	94
5.2. Verteilungswirkungen indirekter Steuern	98
5.2.1. Datenbasis	98
5.2.2. Verteilungswirkungen indirekter Steuern im Jahr 2000	100
5.2.3. Verteilungswirkungen im Jahr 2005 und Vergleich zum Jahr 2000	113
5.2.4. Schlussfolgerungen	119
5.3. Verteilungswirkungen der öffentlichen Abgaben insgesamt	120

5.3.1. Entwicklung der Gesamtabgabenbelastung	121
5.3.2. Inzidenz der Gesamtabgaben	121
6. Umverteilung durch Staatsausgaben	130
6.1. Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung	130
6.1.1. Entwicklung der Arbeitslosigkeit - Dynamik am Arbeitsmarkt	131
6.1.2. Gebarung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes	133
6.1.3. Rechtliche Änderungen in der Arbeitslosenversicherung zwischen 1995 und 2008	139
6.1.4. Personenbezogene Analyse des Leistungsbezugs aus der Arbeitslosenversicherung von 1995 bis 2005	140
6.1.5. Haushaltsbezogene Analyse der Verteilungswirkung der Arbeitslosenversicherung für die Jahre 2000 und 2005	143
6.1.6. Zusammenfassung und aktuelle Entwicklungen in Österreich	153
6.2. Umverteilungswirkung der Sozialhilfe	157
6.2.1. Leistungen der Sozialhilfe	159
6.2.2. Entwicklung der Sozialhilfe 1996 bis 2006	163
6.2.3. Finanzierung der Sozialhilfe	166
6.2.4. Umverteilungswirkung der Sozialhilfe	168
6.2.5. Armutsfalle, Lohnsubvention, Stigmatisierung, Ausblick	175
6.3. Umverteilungswirkung der Familienpolitik in Österreich	178
6.3.1. Konzeptionelle Aspekte der Familienpolitik	178
6.3.2. Umfang und Struktur der Familienförderung	180
6.3.3. Umverteilungswirkungen der Familienpolitik	196
6.3.4. Zusammenfassung, Schlussfolgerungen, Ausblick	217
6.4. Verteilungswirkungen des österreichischen Bildungssystems	222
6.4.1. Verteilungswirkungen öffentlicher Schulausgaben	225
6.4.2. Verteilungswirkungen öffentlicher Hochschulausgaben	238
6.4.3. Verteilungswirkungen des österreichischen Bildungssystems 2005	248
6.5. Verteilungswirkungen des österreichischen Gesundheitssystems	253

6.5.1. Finanzierung des österreichischen Gesundheitssystems	253
6.5.2. Entwicklung der Gesundheitsausgaben	255
6.5.3. Umverteilungseffekte der öffentlichen Gesundheitsausgaben	256
6.5.4. Schlussfolgerungen	264
6.6. Wohnbauförderung	266
6.6.1. Einleitung	266
6.6.2. Umfang der Wohnbauförderung	268
6.6.3. Verteilungswirkung der Wohnbauförderung und -beihilfen	269
6.6.4. Ausblick	287
6.7. Inzidenz der Staatsausgaben	288
7. Umverteilungswirkungen des öffentlichen Sektors - öffentliche Budgets und Sozialversicherungsträger	294
7.1. Nettoinzidenz der öffentlichen Haushalte insgesamt	294
7.2. Inzidenz der Steuern und Abgaben	298
7.3. Verteilungswirkungen der Staatsausgaben	301
7.4. Schlussfolgerung	307
8. Literaturverzeichnis	308
9. Glossar	320

VERZEICHNIS DER ÜBERSICHTEN

Übersicht I:	Von der äquivalenten Primär- zur äquivalenten Sekundärverteilung: Gewichtete Pro-Kopf-Einkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	23
Übersicht II:	Verteilung der äquivalenten Primär- und Sekundärverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	24
Übersicht III:	Verteilung der äquivalenten monetären und realen Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	29
Übersicht 1:	Einkommen	38
Übersicht 2:	Entwicklung der Staatsquote	44
Übersicht 3:	Höhe und Struktur der Steuern und Abgaben im internationalen Vergleich, 2006	46
Übersicht 4:	Entwicklung der Anteile der Abgaben der privaten Haushalte	55
Übersicht 5:	Grenzen und Durchschnitte der Bruttolohneinkommen der Personen und der Bruttomarkteinkommen der Haushalte, 2000 und 2005	63
Übersicht 6:	Verteilung der Bruttolohneinkommen der Personen und der Bruttomarkteinkommen der Haushalte, 2000 und 2005	64
Übersicht 7:	Grenzen und Durchschnitte der Bruttoäquivalenzmarkt- einkommen der Haushalte, 2000 und 2005	70
Übersicht 8:	Verteilung der Bruttoeinkommen und der Sozialversicherung sowie Sozialabgabenquoten für Personen nach Bruttolohn- einkommen und für Haushalte nach Bruttomarkteinkommen, 2000 und 2005	78

Übersicht 9:	Verteilung der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen und der äquivalenten Sozialabgaben sowie Sozialabgabenquote nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Haushalte, 2000 und 2005	80
Übersicht 10:	Verteilung der Bruttoeinkommen und der Lohnsteuer sowie Lohnsteuerquote für Personen nach Bruttolohneinkommen und für Haushalte nach Bruttomarkteinkommen, 2000 und 2005	90
Übersicht 11:	Verteilung der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen und der äquivalenten Lohnsteuer sowie Lohnsteuerquote nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Haushalte, 2000 und 2005	93
Übersicht 12:	Direkte Lohnabgaben nach Bruttolohneinkommen der Personen, 2000 und 2005	95
Übersicht 13:	Direkte Lohnabgaben nach Bruttomarkteinkommen der Haushalte, 2000 und 2005	96
Übersicht 14:	Indirekte Steuern, 2000	102
Übersicht 15:	Verteilung der indirekten Steuern der Unselbständigenhaushalte, 2000	103
Übersicht 16:	Verteilung der indirekten Steuern der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000	104
Übersicht 17:	Indirekte Steuern gemessen am Bruttogesamteinkommen der Haushalte, 2000	104
Übersicht 18:	Indirekte Steuern gemessen am gesamten Steueraufkommen eines Haushalts, 2000	107
Übersicht 19:	Äquivalente indirekte Steuern gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Haushalte, 2000	109
Übersicht 20:	Äquivalente indirekte Steuern gemessen am gesamten äquivalenten Steueraufkommen eines Haushalts, 2000	110

Übersicht 21:	Verteilung der indirekten Steuern der Haushalte, 1991 und 2000	112
Übersicht 22:	Indirekte Steuern gemessen am Bruttomarkteinkommen der Haushalte, 1991 und 2000	112
Übersicht 23:	Verteilung der indirekten Steuern der Haushalte, 2000 und 2005	116
Übersicht 24:	Indirekte Steuern gemessen am Bruttogesamteinkommen der Haushalte, 2000 und 2005	117
Übersicht 25:	Verteilung der äquivalenten indirekten Steuern der Haushalte, 2000 und 2005	118
Übersicht 26:	Äquivalente indirekte Steuern gemessen am Brutto- äquivalenzgesamteinkommen der Haushalte, 2000 und 2005	118
Übersicht 27:	Abgaben insgesamt nach Bruttomarkteinkommen der Haushalte, 2005	126
Übersicht 28:	Abgaben insgesamt nach Bruttogesamteinkommen der Haushalte, 2005	126
Übersicht 29:	Äquivalente Abgaben insgesamt nach Bruttoäquivalenz- markteinkommen der Haushalte, 2005	127
Übersicht 30:	Äquivalente Abgaben insgesamt nach Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen der Haushalte, 2005	127
Übersicht 31:	Kennzahlen des Arbeitsmarktes und der Leistungs- bezieherInnen des Arbeitsmarktservice	132
Übersicht 32:	Ausgaben des Bundes für Arbeitsmarktpolitik	138
Übersicht 33:	Arbeitslosengeld	142
Übersicht 34:	Notstandshilfe	143
Übersicht 35:	Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik nach Bruttomarkt- einkommen der Nicht- Selbständigenhaushalte, 1991, 2000 und 2005	145

Übersicht 36:	Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik nach Bruttomarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005	146
Übersicht 37:	Äquivalente Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005	148
Übersicht 38:	Äquivalente Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005	149
Übersicht 39:	Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik nach Bruttogesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005	150
Übersicht 40:	Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik nach Bruttogesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005	151
Übersicht 41:	Äquivalente Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005	152
Übersicht 42:	Äquivalente Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005	152
Übersicht 43:	Verteilung der Haushalte mit SozialhilfebezieherInnen mit Dauerleistungen nach Bruttoäquivalenzeinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	169
Übersicht 44:	Familienpolitische Ausgaben der öffentlichen Hand, 2006	182
Übersicht 45:	Einnahmen des Familienlastenausgleichsfonds	183
Übersicht 46:	Ausgaben des Familienlastenausgleichsfonds	186

Übersicht 47:	Steuerabsetzbeträge der Familienförderung in Österreich, 1996, 2000 und 2005	191
Übersicht 48:	Haushalte und Kinder nach der sozialen Stellung der HauptverdienerInnen der Haushalte, 2005	199
Übersicht 49:	Verteilung der äquivalenten Familienleistungen insgesamt nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005	203
Übersicht 50:	Verteilung der äquivalenten direkten Geldleistungen nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005	205
Übersicht 51:	Verteilung der äquivalenten familienbezogenen Sachleistungen nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005	208
Übersicht 52:	Verteilung der äquivalenten indirekten monetären Familienförderung (Absetzbeträge) nach Bruttoäquivalenz- markteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005	209
Übersicht 53:	Progressionsgrad der äquivalenten Familienleistungen für Haushalte mit Kindern nach dem Bruttoäquivalenz- markteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005	212
Übersicht 54:	Progressionsgrad äquivalenter familienpolitischer Geldleistungen der Haushalte mit Kindern nach Brutto- äquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigen- haushalte, 2000 und 2005	214
Übersicht 55:	Progressionsgrad äquivalenter familienpolitischer Absetzbeträge und Sachleistungen der Haushalte mit Kindern nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht- Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005	215

Übersicht 56:	Internationales Gliederungsschema der österreichischen Bildungsgänge	225
Übersicht 57:	Öffentliche Schulausgaben nach Stellung im Erwerbsleben der HauptverdienerInnen der Haushalte, 2000	229
Übersicht 58:	Öffentliche Schulausgaben nach Bruttomarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000	232
Übersicht 59:	Äquivalente öffentliche Schulausgaben nach dem Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000	236
Übersicht 60:	Öffentliche Hochschulausgaben nach Stellung im Erwerbsleben der HauptverdienerInnen der Haushalte, 2000	242
Übersicht 61:	Öffentliche Hochschulausgaben nach Bruttomarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000	244
Übersicht 62:	Äquivalente öffentliche Hochschulausgaben nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000	248
Übersicht 63:	Äquivalente öffentliche Schulausgaben nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	249
Übersicht 64:	Äquivalente öffentliche Hochschulausgaben nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	252
Übersicht 65:	Verteilung der Gesundheitsausgaben nach Bruttomarkteinkommen und Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000	257
Übersicht 66:	Verteilung des Pflegegeldes nach Bruttomarkteinkommen und Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000	260

Übersicht 67:	Verteilung der Gesundheitsausgaben nach Brutto- markteinkommen und Bruttoäquivalenzmarkt- einkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	262
Übersicht 68:	Verteilung des Pflegegeldes nach Bruttomarkt- einkommen und Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	263
Übersicht 69:	Verteilung der Haushalte mit Wohn- und Mietzins- beihilfenbezieherInnen nach Bruttoäquivalenzgesamt- einkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000	276
Übersicht 70:	Verteilung der Haushalte mit WohnbeihilfenbezieherInnen nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	279
Übersicht 71:	Verteilung der Haushalte mit Wohnbauförderungs- bezieherInnen nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000	283
Übersicht 72:	Von der Primär- zur Sekundärverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	295
Übersicht 73:	Verteilung der Primär- und Sekundärverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	296
Übersicht 74:	Von der äquivalenten Primär- zur äquivalenten Sekundär- verteilung: Gewichtete Pro-Kopf-Einkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	297
Übersicht 75:	Verteilung der äquivalenten Primär- und Sekundär- verteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	297
Übersicht 76:	Bruttoäquivalenzmarkteinkommen und äquivalente Sekundärverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	298
Übersicht 77:	Verteilung der äquivalente monetären und realen Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	303

Übersicht 78:	Äquivalente monetäre und reale Transfers sowohl gemessen am als auch nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	304
---------------	---	-----

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN

Abbildung I:	Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000 und 2005	25
Abbildung II:	Äquivalenzeinkommen und äquivalente monetäre und reale Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	29
Abbildung 1:	Langfristige Entwicklung der Einkommen	49
Abbildung 2:	Gesamtwirtschaftliche Lohnquote für Österreich	50
Abbildung 3:	Entwicklung der Netto- und Bruttolohnquote	52
Abbildung 4:	Verteilung der Bruttomarkteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 1983, 1991, 2000 und 2005	67
Abbildung 5:	Verteilung der Bruttomarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 1983, 1991, 2000 und 2005	67
Abbildung 6:	Indirekte Steuern gemessen am Bruttoeinkommen der Haushalte, 2000	111
Abbildung 7:	Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik und Entwicklung der Arbeitslosenquote	135
Abbildung 8:	Ausgaben des Bundes für Arbeitsmarktpolitik gemessen am Bruttoinlandsprodukt und an den gesamten Bundesausgaben	137
Abbildung 9:	Reale Gesamtausgaben (ohne Karenzurlaubsgeld) für Arbeitsmarktpolitik je 1.000 Arbeitslose	137
Abbildung 10:	Einnahmen und Ausgaben der Sozialhilfe, 2006	167

Abbildung 11:	Verteilung der Haushalte mit SozialhilfebezieherInnen nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	170
Abbildung 12:	Ausgaben des Familienlastenausgleichsfonds, 2006	187
Abbildung 13:	Verteilung der äquivalenten Familienleistungen insgesamt und der Kinder nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	202
Abbildung 14:	Verteilung der SchülerInnen nach Altersgruppen nach Bruttomarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000	233
Abbildung 15:	Verteilung der Haushalte mit Wohn- und MietzinsbeihilfenbezieherInnen nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000	276
Abbildung 16:	Äquivalente Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000 und 2005	299
Abbildung 17:	Äquivalente Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000 und 2005	299
Abbildung 18:	Äquivalenzeinkommen und äquivalente monetäre und reale Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	303
Abbildung 19:	Struktur des Umverteilungsprozesses: Nettoäquivalenzmarkteinkommen, äquivalente öffentliche Transfers gemessen am Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte nach Einkommensdezilen, 2005	304

EXECUTIVE SUMMARY

UMVERTEILUNGSWIRKUNGEN DER ÖFFENTLICHEN BUDGETS UND DER SOZIALVERSICHERUNGSTRÄGER IN ÖSTERREICH

Mit der Zunahme der Ungleichheit in der Verteilung der Markteinkommen in den letzten Jahrzehnten wurden sowohl in den ökonomischen Analysen als auch in der wirtschaftspolitischen Diskussion Verteilungsfragen wieder aktuell. Dazu kommen in den nächsten Jahren die Folgen der tiefen Krise, die zum einen die Bevölkerung in unterschiedlichem Ausmaß trifft und zum anderen Fragen nach den Verteilungswirkungen der Steuern und Staatsausgaben neu aufwerfen wird, wenn die budgetären Folgekosten der Krisenbekämpfung zu finanzieren sein werden. Die vorliegende Studie untersucht die direkten Umverteilungswirkungen der Aktivitäten des öffentlichen Sektors auf die „Wohlfahrt“ der privaten Haushalte für die Jahre 2000 und 2005. Sie schließt an die bisherigen Studien des WIFO (Guger, 1987, 1996A) zu diesem Thema in möglichst vergleichbarer Form an.

HOHES UMVERTEILUNGSPOTENTIAL DURCH HOHE STAATSQUTE

Österreich weist mit einer Abgabenquote von gut 42% (2007) und einer Staatsausgabenquote von 48½% ein relativ hohes Umverteilungspotential aus. Die Umverteilungseffekte sind aber auf der Staatseinnahmenseite sehr begrenzt: Die Steuern und Abgaben wirken in Summe durch einen hohen Anteil an indirekten Steuern und Sozialabgaben mit einer Höchstbeitragsgrundlage sowie einer sehr geringen Vermögens- und unterdurchschnittlichen Einkommensbesteuerung kaum progressiv. Die Ausgabenseite wirkt dagegen eindeutig progressiv, obwohl (bei voller Integration im Erwerbsleben) relativ großzügige monetäre Transfers in der Altersvorsorge und Familienpolitik dominieren und Fürsorge- bzw. Mindestsicherungselemente sowie soziale Dienste (Betreuungsinfrastrukturen) schwach ausgebaut sind.

STEIGENDE ABGABENLAST AUF FAKTOR ARBEIT BEI SINKENDER LOHNQUOTE

Die Verteilung des Volkseinkommens hat sich seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre markant zulasten des Faktors Arbeit verschoben. Die Lohnquote, der Lohnanteil am Volkseinkommen, ist seit 1978, ihrem höchsten Wert, bis zu Beginn dieses Jahrzehnts um fast 6 Prozentpunkte und seither nochmals um 5 Prozentpunkte auf rund 67% im Jahr 2008 gesunken. Gleichzeitig mit dieser Änderung in der funktionellen Verteilung hat sich auch die Abgabenbelastung der Produktionsfaktoren zulasten des Faktors Arbeit verschoben. Nach den vorliegenden Daten sind die Abgaben auf Lohneinkommen nicht nur deutlich höher als auf Gewinn- und Besitzeinkommen, sondern auch stärker gestiegen: Die effektive Lohnsteuerbelastung, der Anteil der Lohnsteuer an den lohnsteuerpflichtigen Einkommen - Löhne, Gehälter und Pensionen -, nahm seit 1990 von 10,9% auf 15,4% im Jahr 2007 zu, während das Aufkommen an Einkommen- und Kapitalertragsteuer gemessen an der entsprechenden Steuerbasis eher leicht sank (1990 10,9%, 2007 10,3%). Die Nettolohnquote, der Lohnanteil nach Abzug der Lohnsteuer und der Sozialabgaben am Nettovolkseinkommen, war 1988 mit knapp 67% um 6 Prozentpunkte niedriger als die Bruttolohnquote, seither hat sich dieser Abstand auf 8 Prozentpunkte vergrößert. Die schwache Lohnentwicklung und der steigende Anteil der Löhne an der Finanzierung der öffentlichen Haushalte haben die Entwicklung der Nettorealeinkommen und damit die Konsumnachfrage gedämpft.

ZUNEHMENDE UNGLEICHHEIT DER MARKTEINKOMMEN

Diese Analyse beschränkt sich aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den Ergebnissen der früheren Studien und aufgrund der Datenmängel auf die Lohn- und Transfereinkommen. Einkünfte der Selbständigen und aus Vermögen bleiben außer Betracht.

Die Verteilung der Primär- oder Bruttomarkteinkommen der ArbeitnehmerInnen wurde in den letzten 1½ Jahrzehnten bei deutlich zunehmender Beschäftigung ungleicher.

Auf individueller Ebene nahm die Streuung der Bruttolöhne und -gehälter vor allem in den neunziger Jahren deutlich zu.

Für die Unselbständigenhaushalte änderte sich die Verteilung der Bruttolohn- bzw. Markteinkommen weniger als auf individueller Ebene. Werden auch die Haushalte der TransferbezieherInnen (PensionistInnen, Arbeitslose usw.) einbezogen, blieb die Verteilung der Haushaltseinkommen seit Beginn der neunziger Jahre fast unverändert. Die zunehmende Ungleichheit in der Verteilung der Markteinkommen hat primär konjunkturelle und strukturelle Ursachen, die in die gleiche Richtung wirken: Auf der individuellen Ebene haben zum einen Teilzeitarbeit und atypische Beschäftigungsformen stark zugenommen und zum anderen dämpfen der technische Fortschritt und die Globalisierung die Einkommen der Geringqualifizierten, während diese Faktoren Hochqualifizierte eher begünstigen. Auf Haushaltsebene dürften in den niedrigen Einkommensgruppen sowohl der Zuverdienst durch Teilzeitbeschäftigung als auch das größere Gewicht von PensionistInnen mit langen Versicherungszeiten und folglich höheren Pensionen einen Ausgleich schaffen.

AKTIVITÄTEN DES STAATES - ÖFFENTLICHE BUDGETS UND SOZIALVERSICHERUNGSTRÄGER - VERRINGERN DIE UNGLEICHHEIT DER MARKTEINKOMMEN DEUTLICH

Die Verteilung der Brutto- oder Primäreinkommen wird durch die Aktivitäten des Staates in beträchtlichem Ausmaß korrigiert. Die Sekundärverteilung, die Verteilung der Einkommen nach Berücksichtigung aller Abgaben und öffentlichen Leistungen, ist deutlich gleichmäßiger als die Verteilung der Primär- oder Markteinkommen.

Eine realistische Einschätzung der Einkommensverteilung und der Umverteilungswirkungen des öffentlichen Sektors muss die Haushaltsgröße und die Altersstruktur der Haushaltsmitglieder berücksichtigen. Die Anzahl der Haushaltsmitglieder steigt mit der Einkommenshöhe: Sie beträgt im Durchschnitt der Nicht-Selbständigenhaushalte

2,2 Personen je Haushalt (2005) und steigt von 1,5 Personen im untersten Viertel auf 3 Personen im obersten kontinuierlich an. In der vorliegenden Analyse wird daher vorrangig das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen) der Haushalte zugrunde gelegt.

Betrachtet man die Nicht-Selbständigenhaushalte - also die Haushalte der ArbeitnehmerInnen, PensionistInnen, Arbeitslosen, Personen in Elternkarenz, StudentInnen u. a. - auf Basis der äquivalenten Bruttomarkteinkommen, so beträgt im Jahr 2005 das durchschnittliche Markt- oder Primäreinkommen monatlich 2.130 € und das durchschnittliche Sekundäreinkommen - nach der Umverteilung durch Abgaben und staatliche Leistungen - rund 1.930 € (Übersicht I). Die untere Hälfte der Verteilung gewinnt durch den Umverteilungsprozess und die obere verliert: Das unterste Dezil - die 10% der Haushalte mit den niedrigsten Markteinkommen - bezieht vor dem staatlichen Umverteilungsprozess 385 € gewichtetes Bruttomarkteinkommen pro Kopf (Äquivalenzeinkommen) und verfügt nachher über ein um gut 190% höheres Sekundäreinkommen von rund 1.130 € pro Kopf. Im 5. Dezil gleichen sich die Abgabenleistungen und die empfangenen monetären und realen öffentlichen Transfers fast aus, sowohl das Primär- als auch das Sekundäreinkommen liegen bei gut 1.700 €. Im obersten Dezil bleiben dagegen die empfangenen Transfers um fast 1.700 € monatlich oder rund 30% des Markteinkommens hinter der Abgabenleistung zurück.

Eine Analyse der Verteilung der äquivalenten Primär- und Sekundäreinkommen nach Terzilen zeigt, dass im Jahr 2005 das untere Drittel mit 14% der Markteinkommen und 23% der Sekundäreinkommen durch den staatlichen Umverteilungsprozess 9 Prozentpunkte gewinnt, auch das mittlere Drittel rund 1¼ Prozentpunkte von 29,1% auf 30,4% zulegt und das obere Drittel fast 10 Prozentpunkte von 56,9% auf 46,6% verliert (Übersicht II). Das am weitesten verbreitete Ungleichheitsmaß, der Gini-Koeffizient, der für die Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte 0,335 beträgt, sinkt durch die Aktivitäten der öffentlichen Haushalte um 45% auf 0,185. Im Jahr 2000 war

nach diesem Maß die Umverteilung etwa gleich stark wie 2005, aber stärker als im Jahr 1991, dem Basisjahr der letzten vergleichbaren Studie.

Bezogen auf die in dieser Analyse berücksichtigten Abgaben und staatlichen Ausgaben sind 40% der Nicht-Selbständigenhaushalte Nettogewinner des staatlichen Umverteilungsprozesses; sie erhalten mehr an öffentlichen Leistungen als sie an Steuern und Abgaben zahlen.

Übersicht I: Von der äquivalenten Primär- zur äquivalenten Sekundärverteilung: Gewichtete Pro-Kopf-Einkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

<i>Bruttoäquivalenzmarkteinkommen</i>	Äquivalente Primärverteilung (Bruttoäquivalenzmarkteinkommen)		Äquivalente Abgaben insgesamt	Äquivalente monetäre und reale Transfers	Äquivalente Sekundärverteilung
	Grenzen	Durchschnitt	Durchschnitt In € pro Monat	Durchschnitt	Durchschnitt
1. Dezil	793	385	205	947	1.127
5. Dezil	1.839	1.712	584	576	1.704
10. Dezil	Mehr als 3.702	5.393	2.085	400	3.709
1. Terzil	1.416	895	315	749	1.330
2. Terzil	2.338	1.856	641	544	1.759
3. Terzil	Mehr als 2.338	3.635	1.371	428	2.692
Insgesamt		2.129	776	574	1.927

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten.

Übersicht II: Verteilung der äquivalenten Primär- und Sekundärverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

	Äquivalente Primärverteilung (Bruttoäquivalenz- markteinkommen)	Äquivalente Abgaben insgesamt		Äquivalente monetäre und reale Transfers		Äquivalente Sekundärverteilung	
	Anteile in %	Anteile in %	Gemessen am Einkom- men in %	Anteile in %	Gemessen am Einkom- men in %	Anteile in %	Gemessen am Einkom- men in %
<i>Bruttoäquiva- lenzmarktein- kommen</i>							
1. Dezil	1,8	2,7	53,3	16,6	246,0	5,9	292,7
5. Dezil	8,0	7,5	34,1	10,0	33,6	8,8	99,5
10. Dezil	25,3	26,9	38,7	7,0	7,4	19,2	68,8
1. Terzil	14,0	13,5	35,2	43,5	83,7	23,0	148,5
2. Terzil	29,1	27,5	34,5	31,6	29,3	30,4	94,8
3. Terzil	56,9	58,9	37,7	24,9	11,8	46,6	74,1
Insgesamt	100,0	100,0	36,4	100,0	26,9	100,0	90,5

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

STEUERN UND ABGABEN WIRKEN IN SUMME KAUM PROGRESSIV

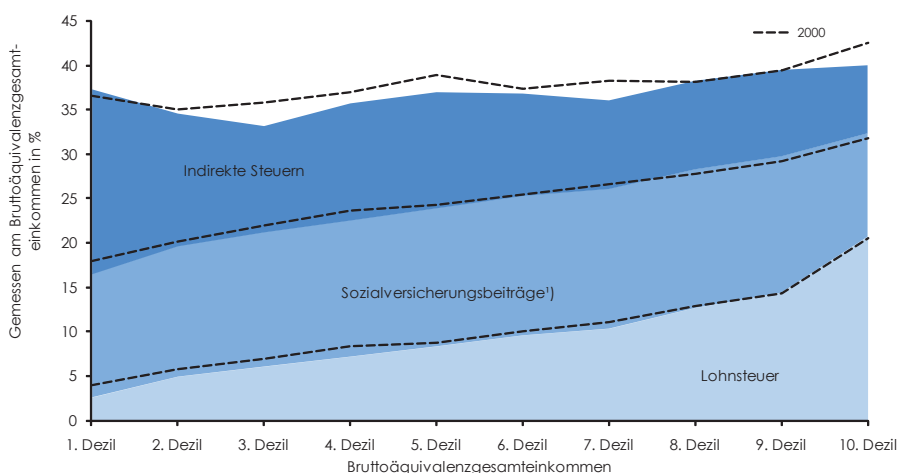
Die Steuern und Abgaben wirken in Österreich kaum umverteilend. Die progressive Wirkung der Einkommensbesteuerung wird durch die regressive Wirkung der Sozialabgaben und der indirekten Steuern auf Güter und Dienstleistungen weitgehend ausgeglichen.

Die Umverteilungswirkung der Staatseinnahmen hat sich in den letzten 1½ Jahrzehnten weiter abgeschwächt - in Relation zum Einkommen ist die Abgabenbelastung durch indirekte Steuern für niedrige Einkommen stark gestiegen.

Bezogen auf die Markteinkommen wirken die Abgaben regressiv und heute regressiver als zu Beginn der neunziger Jahre. In den niedrigen Einkommensgruppen hat die Belastung durch indirekte Steuern erheblich zugenommen, da die Erwerbseinkom-

men durch die Zunahme von Teilzeitbeschäftigung und Arbeitslosigkeit sanken und somit heute in diesen Einkommensgruppen die Transfereinkommen - insbesondere das Arbeitslosen- und das Kinderbetreuungsgeld - einen deutlich größeren Einkommensanteil bilden.

Abbildung I: Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000 und 2005



Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten. - ¹⁾ ArbeitnehmerInnenbeiträge.

Um dieser zunehmenden Bedeutung der öffentlichen Transfers in der Einschätzung der Verteilungswirkungen - vor allem der indirekten Steuern - Rechnung zu tragen, wird der Progressionsgrad des gesamten Abgabensystems hier auf Basis der Bruttogesamteinkommen (einschließlich monetärer Transfers) der Unselbständigenhaushalte¹

¹ Die Nicht-Selbständigenhaushalte können aus methodischen Gründen in dieser Studie nicht zur Einschätzung der Verteilungswirkung der Abgaben herangezogen werden, da die Pensionen wie Markteinkommen behandelt werden, von denen keine Pensions- und Arbeitslosenbeiträge bezahlt werden. Internationale Vergleichsstudien behandeln Pensionen als Transfers. Dem Umfang der Pensionsausgaben entsprechend, ergäben sich danach viel stärkere Umverteilungseffekte.

beurteilt (Abbildung I): Gemessen an den Bruttoäquivalenzgesamteinkommen ergibt sich daraus für das Jahr 2005 eine durchschnittliche Abgabenquote von 37,6%. Sie beträgt im 1. Dezil 37,3%, sinkt dann im dritten Dezil auf den niedrigsten Wert von 33,2% und steigt auf 40% im obersten Dezil. Auf Basis der Gesamteinkommen ergibt sich damit eine leicht progressive Umverteilungswirkung des Abgabensystems.

Obwohl in den letzten Jahrzehnten im Rahmen der Einkommensteuerreformen die niedrigen Einkommen spürbar entlastet wurden, ist vor allem durch die zunehmende Last der indirekten Steuern in den unteren Einkommensschichten die Abgabenbelastung insgesamt größer geworden. Da bereits über 40% der EinkommensbezieherInnen keine Einkommensteuer zahlen, werden Bemühungen zur Entlastung niedriger Einkommen und zur Stärkung des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit um eine Reform der Finanzierung des Sozialstaates nicht umhinkommen. Es wird aber auch deutlich, dass eine undifferenzierte Erhöhung der Mehrwertsteuer niedrige Einkommen überproportional belastet.

DIE UMVERTEILUNG VON HOHEN ZU NIEDRIGEN EINKOMMEN ERFOLGT DURCH STAATSAUSGABEN

Die vertikale Umverteilung von den hohen zu den niedrigen Einkommen kommt vor allem durch die Staatsausgaben zustande. Das Steuer- und Abgabensystem insgesamt belastet zwar verschiedene Einkunftsarten sehr unterschiedlich, wirkt aber nur mäßig progressiv. Gemessen am Einkommen ist die Abgabenleistung nach Einkommensschichten relativ einheitlich.

In den österreichischen Sozialsystemen dominieren universelle Leistungen, die ohne Bedürftigkeitsprüfung allen Anspruchsberechtigten zustehen. Bedarfs- bzw. einkommensgeprüfte Leistungen sind auf die Sozial- und die Notstandshilfe sowie auf regionale monetäre und reale Leistungen (Kleinkindbeihilfe, Familienzuschüsse,

Kindergärten und Pflegeheime) beschränkt. Die Sozialversicherung ist nach dem Versicherungsprinzip organisiert, sodass die Leistungen vor allem von den Beiträgen und damit vom früheren Einkommen abhängen. Das Solidaritätselement ist begrenzt und Mindestsicherungselemente sind eher rudimentär ausgebildet - trotzdem gehen von den Staatsausgaben starke vertikale Umverteilungseffekte aus.

Unter Berücksichtigung der Anzahl der Haushaltsmitglieder und deren Altersstruktur kommen im Jahr 2005 dem unteren Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte, das 14% der äquivalenten Markteinkommen bezieht, 43,5% aller Transferleistungen zugute. Auf das mittlere Drittel - mit einem Anteil an den Markteinkommen von gut 29% - entfallen rund 31½% der öffentlichen Leistungen und das obere Drittel, erhält mit fast 57% der Markteinkommen rund ein Viertel der Leistungen (Übersicht II). Auch der negative Gini-Koeffizient für die Staatsausgaben von -0,144 signalisiert deutlich, dass die niedrigen Einkommensschichten überproportional von den Staatsausgaben profitieren.

Vor allem im 1. Dezil, in dem Arbeitslose und andere BezieherInnen von Transfers sehr stark vertreten sind, hat die Bedeutung öffentlicher Leistungen in den letzten 1½ Jahrzehnten stark zugenommen. Im Jahr 2005 betragen sie das 2½-Fache der Markteinkommen, im Jahr 2000 das 1½-Fache und zu Beginn der neunziger Jahre rund 80%. Die Hauptursachen liegen zum einen in Entwicklungen am Arbeitsmarkt begründet - in der Zunahme der Arbeitslosigkeit und in sinkenden Markteinkommen durch die kräftige Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung und atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Zum anderen kam es in der Familienpolitik - insbesondere mit dem Kinderbetreuungsgeld - zu spürbaren Leistungsausweitungen.

Der Umfang an monetären und realen² staatlichen Transfers, die Haushalten zufließen, steht in engem Zusammenhang mit der Anzahl der Haushaltsmitglieder. Da die Haushaltsgröße mit der Einkommenshöhe zunimmt, steigt ohne Berücksichtigung der Haushaltsgröße der Umfang an öffentlichen Leistungen je Haushalt mit der Einkommenshöhe.

Berücksichtigt man die Anzahl der Personen und deren Altersstruktur in Form der Äquivalenz- bzw. gewichteten Pro-Kopf-Einkommen, um ein realistisches Bild der Wohlstandssituation der Haushalte zu vermitteln, so sinkt der absolute Umfang an öffentlichen Leistungen je Haushalt mit steigendem Einkommen. Im Durchschnitt betragen im Jahr 2005 die hier untersuchten monatlichen Staatsausgaben gewichtet pro Kopf 570 €³. Mit 947 € sind die monetären und realen öffentlichen Transfers im 1. Dezil mit Abstand am höchsten, im 5. Dezil entsprechen sie dem Durchschnitt (576 €) und im obersten betragen sie 400 € (Abbildung II).

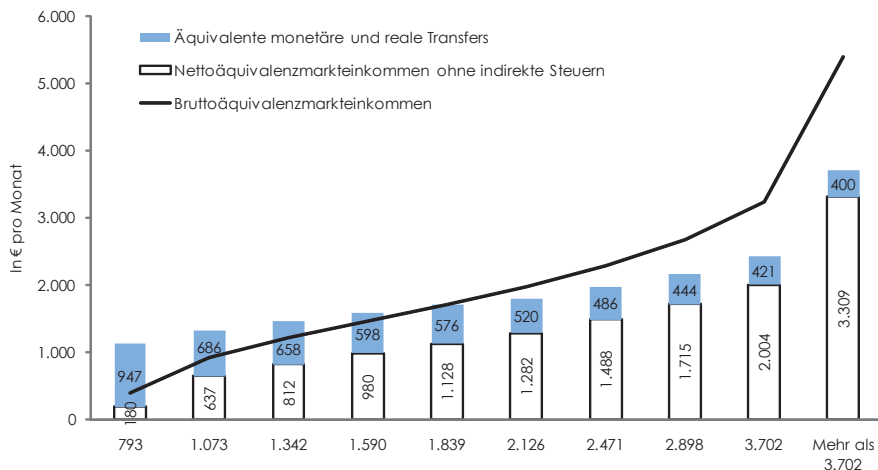
Die unterschiedliche ökonomische Bedeutung der öffentlichen Leistungen nach Einkommensschichten kommt vor allem in Relation zu den Markteinkommen zum Ausdruck: Im ersten Drittel belaufen sich die monetären und realen Transfers auf 84% der Markteinkommen, im zweiten auf schwach 30% und im oberen auf 12% (Übersicht II).

Die progressivsten öffentlichen Leistungen bilden die Ausgaben, die mit der Arbeitslosigkeit in Zusammenhang stehen, die Sozialhilfe und die Wohnbeihilfe; fast 90% dieser Ausgaben entfallen auf das 1. Terzil in der Einkommenshierarchie. Sie kommen unabhängig davon, ob man die Haushaltsgröße berücksichtigt oder nicht, überproportional den untersten Einkommensschichten zugute (Übersicht III).

² Bildungs- und Gesundheitsleistungen, Kinderbetreuungseinrichtungen usw.

³ Das sind je Haushalt 970 €.

Abbildung II: Äquivalenzeinkommen und äquivalente monetäre und reale Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005



Dezilgrenzen des Bruttoäquivalenzmarkteinkommens in € pro Monat

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten.

Übersicht III: Verteilung der äquivalenten monetären und realen Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Gesundheitsleistungen und Pflegegeld		Bildungsleistungen		Familienleistungen		Äquivalente Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Sozialhilfe		Wohnbeihilfen		Hinterbliebenenleistungen	
	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %
1. Dezil	300	9,4	176	14,5	112	14,5	301	71,2	17	47,3	39	51,2
5. Dezil	316	9,9	149	12,2	94	12,1	7	1,7	1	3,4	8	10,2
10. Dezil	298	9,3	63	5,1	34	4,4	1	0,3	0	0,5	3	4,5
1. Terzil	355	37,0	148	40,4	108	46,7	112	88,3	9	88,2	14	63,5
2. Terzil	311	32,4	135	36,7	80	34,4	11	8,8	1	9,2	5	23,5
3. Terzil	293	30,5	84	22,9	44	18,8	4	2,9	0	2,6	3	13,0
Insgesamt	320	100,0	122	100,0	77	100,0	42	100,0	4	100,0	8	100,0
Gini-Koeffizient		-0,045		-0,135		-0,193		-0,723		-0,671		-0,442

Q: EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße fließt auch fast die Hälfte der Familienleistungen in das untere Einkommensdrittel. Vor allem die Leistungen, die um die Geburt bzw. in den ersten Lebensjahren der Kinder und für Mehrkindfamilien ausgegeben werden, kommen eher niedrigen Einkommensgruppen zugute. Obwohl in der österreichischen Familienpolitik das horizontale Verteilungsprinzip dominiert, wirken die Familienleistungen auch in beträchtlichem Ausmaß vertikal umverteilend. Sie betragen für die Nicht-Selbständigenhaushalte im Durchschnitt nur 3,6% der Markteinkommen, für die betroffenen Haushalte mit Kindern aber 13,8%, im 1. Dezil sogar 85%, im 1. Terzil gut ein Drittel der Markteinkommen und im obersten Terzil 5,7%.

Die österreichische Familienförderung stützt sich sehr stark auf Geldleistungen, sie dürfte damit in horizontaler Hinsicht ihre Ziele erreichen. Probleme bestehen aber im Angebot an Betreuungsinfrastruktur und damit in der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie hinsichtlich der Armutsgefährdung von AlleinerzieherInnen und Mehrkindfamilien.

Die größten Ausgabenbereiche bilden aber die Gesundheits- und die Bildungsausgaben. Während auf die Familienleistungen (13,5%) und auf die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe (rund 7,5%) insgesamt nur ein gutes Fünftel der hier untersuchten monetären und realen Transfers kommen, machen die öffentlichen Gesundheitsausgaben gut die Hälfte und die Bildungsausgaben ein Fünftel aus.

Die Gesundheitsleistungen (einschließlich Pflegegeld) hängen eng mit dem Lebensalter zusammen und fallen daher mit 37% überproportional im unteren Drittel der Verteilung an, wo der Großteil der PensionistInnen vertreten ist; auf das mittlere kommen gut 32% und auf das obere Drittel 30½%. Im Durchschnitt belaufen sich die öffentlichen Gesundheitsausgaben auf 15% der Markteinkommen, im unteren Drittel auf knapp 40%, im mittleren auf knapp 17% und im obersten auf gut 8%.

Die Verteilungswirkungen des öffentlichen Bildungssystems hängen primär von der Kinderanzahl, der Schulbesuchsdauer und dem besuchten Ausbildungstyp ab. Die Bildungsausgaben verteilen sich demnach im Großen und Ganzen wie die SchülerInnen und StudentInnen nach Einkommensschichten über die Haushalte: Über 75% der Bildungsausgaben fließen in die unteren zwei Einkommensdrittel, auf das obere Drittel entfallen 23%. Die Bildungsausgaben betragen für alle Haushalte knapp 6% der Markteinkommen. Bezieht man sie aber nur auf die jeweils betroffenen Haushalte, belaufen sich die Schulausgaben für die Haushalte mit SchülerInnen auf 24% ihrer Markteinkommen und die Hochschulausgaben für die Haushalte mit StudentInnen auf gut 20%; allerdings mit stark progressiver Wirkung: im unteren Drittel der Haushalte mit SchülerInnen oder StudentInnen betragen die öffentlichen Schulausgaben gut die Hälfte der Markteinkommen im oberen Drittel rund 12%. Die private Finanzierung der Ausbildungskosten wäre also wohlhabenden Haushalten zumutbar, wäre aber in den unteren Einkommensdezilen bei den gegebenen Standards kaum erschwinglich.

Die Verteilungseffekte der Wohnbauförderung sind weniger eindeutig: Die Instrumente der Subjektförderung, die Wohn- und die Mietzinsbeihilfe, gehören zu den progressivsten Maßnahmen; rund 95% der Mittel entfallen auf die untere Hälfte der Verteilung. Von der Objektförderung, die im Wesentlichen die Wohnbauförderungsdarlehen und die Annuitäten- und Zinszuschüsse umfasst und rund 90% der Mittel verteilt, gehen eher regressive Wirkungen aus. Nur indirekt über ein größeres Wohnungsangebot und damit niedrigere Mieten dürfte die Objektförderung niedrigen Einkommensschichten zugute kommen.

RESÜMEE

Während die öffentlichen Abgaben insgesamt im Großen und Ganzen proportional wirken und alle Einkommensschichten in Relation zu ihren Markteinkommen relativ gleich belasten, wirken die Staatsausgaben stark progressiv; sie kommen zum einen bedürftigeren Einkommensschichten in stärkerem Maße zugute als wohlhabenden, zum anderen ist ihre ökonomische Bedeutung für die niedrigen Einkommen viel größer.

Die in dieser Studie untersuchten Staatsausgaben wirken in Summe eindeutig progressiv auf die Einkommensverteilung und der Progressionsgrad der monetären und realen öffentlichen Transfers hat in den letzten 1½ Jahrzehnten zugenommen.

Berücksichtigt man neben dem Einkommen auch die Haushaltsgröße, so entfallen im Jahr 2005 auf das untere Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte 43½% aller öffentlichen Transfers, auf das mittlere 31½% und auf das obere 25%. In Relation zu den am Markt erzielten Bruttoeinkommen betragen im unteren Drittel die öffentlichen Leistungen (ohne Pensionen, die hier als Markteinkommen behandelt werden) 84%, im mittleren Drittel 29% und im oberen 12%. Im Durchschnitt kommen 2005 die hier analysierten Staatsausgaben auf 27% der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen.

In Österreich dominieren das horizontale Verteilungsprinzip und universelle wohlfahrtsstaatliche Leistungen. Große Teile der öffentlichen Mittel werden unabhängig von der Bedürftigkeit - im Großen und Ganzen nach der Personenanzahl in den einzelnen Einkommensschichten - verteilt: Von den Gesunden zu den Kranken bzw. von den kinderlosen zu den kinderreichen Haushalten (Familien- und Bildungspolitik). Trotzdem wirken die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen in Österreich stärker umverteilend als die selektiven streng bedarfsgeprüften Leistungen in den Wohlfahrtssystemen anglo-amerikanischer Prägung. Werden die Wohlhabenden von den Wohlfahrtssystemen ausgeschlossen und sozialstaatliche Leistungen nur auf die Bedürftigen fokussiert,

stößt der Sozialstaat rasch an Finanzierungsgrenzen und die Leistungen für die Armen bleiben ärmlich ausgestattete Leistungen.

Verringerungen des staatlichen Leistungsangebots treffen daher in der Regel Haushalte mit niedrigen Einkommen unverhältnismäßig stark, während sie für Bevölkerungsschichten mit hohem Einkommen ohne nennenswerte zusätzliche Belastung über den Markt substituiert werden können.

1. EINLEITUNG UND PROBLEMSTELLUNG

In den modernen Wohlfahrtsstaaten wird das Marktgeschehen in starkem Maße durch die Politik beeinflusst. Indem der Staat Steuern einhebt und Staatsausgaben tätigt, beeinflusst er sowohl die Struktur und das Niveau der Produktion als auch die Einkommensverteilung und damit die Verteilung der Verfügungsgewalt über das Produktionsergebnis.

In den mittel- und nordeuropäischen Ländern wird heute über die öffentlichen Budgets rund die Hälfte der jährlichen Güter- und Dienstleistungsproduktion umverteilt. Diese Umverteilung bedeutet aber nicht automatisch, dass die Einkommens- und Wohlstandsverteilung dadurch egalitärer wird, denn „Redistribution is not just a matter of transfer between rich and poor“ (Atkinson, 1999, S. 5). Der größte Teil der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen zielt vielmehr auf horizontale Umverteilung ab, auf den Einkommensausgleich über den Lebenszyklus - Kindheit, Ausbildung, Erwerbsleben und Alter - sowie auf eine Reduktion sozialer Risiken wie Krankheit, Unfall, Behinderung und Arbeitslosigkeit. Barr (2001) spricht in diesem Zusammenhang vom „Welfare State as Piggy Bank“.

Das Forschungsinteresse dieser Studie liegt vorrangig auf der vertikalen Umverteilung, auf der Umverteilung zwischen den Einkommensschichten oder dem Sozialstaat als „Robin Hood“. Im Zentrum steht die Frage: Wird durch die fiskalischen Aktivitäten des Staates die Ungleichheit der Markteinkommen reduziert? In den Analysen staatlicher Einflussnahme auf den Wirtschaftsprozess ist heute ziemlich unbestritten, dass erstens in Summe der staatliche Umverteilungsprozess die Ungleichheit in der Verfügungsgewalt der privaten Haushalte über das jährlich erwirtschaftete Produktionsergebnis verringert⁴ und dass zweitens durch diese wohlfahrtsstaatliche Umverteilungsaktivität

⁴ Regelmäßige empirische Veröffentlichungen dazu publiziert die OECD (Atkinson et al., 1994, zuletzt OECD, 2008A).

das Produktionsniveau nicht notwendigerweise verringert wird, sondern eher vergrößert werden dürfte⁵.

Zur Debatte steht das Ausmaß der vertikalen Umverteilung durch den Staat und ob effizient bzw. mit welchen Instrumenten effizient umverteilt wird. Nach Analysen der OECD (2008A) gehen im Allgemeinen von der Ausgabenseite - Sozialtransfers und öffentliche Dienstleistungen - stärker egalisierende Effekte aus als von der Staatseinnahmenseite. Nur in den USA verteilt das Steuersystem stärker um als die Sozialsysteme. Die Erklärung dafür dürfte sich aus dem „Paradoxon der Umverteilung“⁶ ergeben: Strenge Selektivität bzw. Treffsicherheit in der Sozialpolitik hat häufig ein geringes Umverteilungsvolumen zur Folge. Der treffsichere Sozialstaat ist im Allgemeinen zu knapp bemessen, administrativ aufwendig und wirkt in der Regel stigmatisierend. Die Sozialquote der USA liegt rund 10 Prozentpunkte unter jener in den mittel- und nordeuropäischen Ländern. Trotz des hohen Anteils an einkommensgeprüften („means-tested“) Sozialleistungen sind daher die Umverteilungswirkungen des Sozialstaates in den USA viel schwächer ausgeprägt als in den kontinentaleuropäischen Ländern (Esping-Andersen - Myles, 2008, OECD, 2008A), wo universelle Sozialtransfers dominieren, die ohne Einkommensprüfung auf der Grundlage nichtmonetärer, familiärer oder persönlicher Kriterien wie Kinderanzahl oder Alter gewährt werden.

Für Österreich zeigen die bisherigen Studien des WIFO zu diesem Thema (Guger, 1987, Guger, 1996A, 1996B), dass fast ausschließlich auf der Ausgabenseite umverteilt und die Ungleichheit in der Einkommens- und Wohlstandsverteilung durch die Staatstätigkeit in erheblichem Ausmaß verringert wird. Die Aufbringung der Mittel erfolgt kaum

5 Seit einigen Jahren kommen immer mehr Analysen zum Schluss „that equality does not obviously conflict with growth“ (Putterman - Roemer - Silvestre, 1998, S. 866) und noch deutlicher aus der Perspektive der neuen Wachstumstheorie „equality seems to be growth-enhancing“ (Aghion - Caroli - García-Peñalosa, 1999, S. 1618) bzw. „The main policy implication that emerges . . . is that . . . there is scope for redistributive policies which are also growth-enhancing.“ (S. 1656); siehe auch Atkinson (1999).

6 Korpi - Palme (1998, S. 36) prägen diesen Begriff: „Paradox of Redistribution: The more we target benefits at the poor only and the more concerned we are with creating equality via equal public transfers to all, the less likely we are to reduce poverty and inequality“ (kursiv im Original). Die Ursache sehen sie in den Grenzen der Mittelaufbringung: Wenn einkommensstarke Bevölkerungsschichten von den Leistungen ausgeschlossen sind, ist deren Finanzierungsbereitschaft gering.

progressiv. Berücksichtigt man alle Abgaben, so wird trotz der progressiven Gestaltung der Einkommensteuer einnahmenseitig nur ein schwacher Umverteilungseffekt erzielt. Der Grund liegt in den regressiv wirkenden Sozialversicherungsbeiträgen und den indirekten Steuern; beide haben in Österreich einen so hohen Anteil am Abgabenaufkommen, dass die Progression der Einkommensbesteuerung über weite Bereiche der Einkommensverteilung kompensiert wird⁷.

Diese Studie untersucht die Umverteilungssituation zu Beginn und in der Mitte dieses Jahrzehnts. Zwei Fragen stehen im Zentrum: Erstens, in welchem Ausmaß verteilte der Staat in Österreich in den Jahren 2000 und 2005 um und zweitens, inwieweit haben sich Art und Ausmaß der Umverteilung gegenüber dem Beginn der neunziger Jahre - dem Untersuchungszeitpunkt der letzten Umverteilungsstudie - verändert?

1.1. Konzeption, Methode und Daten

Die Analyse basiert auf dem Konzept der ‚formalen Inzidenz‘ (Hicks, 1946), dem die Überwälzungsannahme der VGR zugrunde liegt, wonach alle indirekten Steuern (auf die Preise) überwälzbar und alle direkten nicht überwälzbar sind⁸ und von jenen getragen werden, die sie leisten und für die sie gedacht sind. Gesamtwirtschaftliche Nachfrageeffekte (Multiplikatoreffekte) und Wirkungen auf die Leistungsbereitschaft der Individuen bleiben außer Betracht.

Es wird der gleiche Umverteilungsbegriff verwendet, wie in den früheren Studien des WIFO 1987 und 1996 zu diesem Thema; d. h., wie in den meisten vergleichbaren empirischen Studien wird unter Umverteilung lediglich der Fluss der unmittelbaren Leistungsströme zwischen privaten und öffentlichen Haushalten verstanden.

⁷ Die Vermögensbesteuerung spielt in Österreich eine unbedeutende Rolle und ist überdies proportional ausgestaltet.

⁸ Zur Kritik an dieser Annahme siehe Bird (1980).

Die Begriffe Staat, öffentlicher Sektor oder öffentliche Haushalte werden synonym verwendet und umfassen die Gebarung der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) und der Sozialversicherungsträger.

Im Zentrum der Analyse steht die Umverteilungswirkung des öffentlichen Sektors insgesamt. Die Hauptfrage lautet daher: Wie ändert sich die Wohlfahrtssituation der Haushalte durch Steuern und Abgaben auf der einen Seite und die Staatsausgaben, die ihnen in Form monetärer und realer Transfers wie Bildungs- und Gesundheitsleistungen zugute kommen, auf der anderen? Den zentralen Bezugspunkt der gesamten Arbeit bilden daher die Markteinkommen; d. h., die Haushalte sind nach der Höhe ihrer Markt- oder Primäreinkommen geordnet.

Im Unterschied zu den früheren Studien wird in diesem Bericht die Haushaltsgröße und -zusammensetzung berücksichtigt und in Form der Äquivalenzeinkommen ins Zentrum der Analyse gerückt. In der letzten Studie wurden die Äquivalenzeinkommen erst im Rahmen einer zusammenfassenden Darstellung in einer eigenen Publikation eingebracht (Guger, 1996B).

Ausgehend von den am Markt erzielten Primäreinkommen der Individuen wird nach Berücksichtigung der Abzüge und der wichtigsten monetären Transfers aller Haushaltsmitglieder das verfügbare Haushaltseinkommen dargestellt. Zusammen mit dem realen Güter- und Leistungsangebot des Staates (reale Transferleistungen) ergibt sich daraus die Sekundärverteilung, also die eigentliche Wohlstandsverteilung der Haushalte (Übersicht 1). Das staatliche Leistungsangebot wird dabei zu laufenden Kosten bewertet.

Übersicht 1: Einkommen

Individuelle oder Personenebene	Haushaltsebene = Summe der Personen eines Haushalts
Primär- oder Bruttomarkteinkommen	
– Einkommen- bzw. Lohnsteuer	
– Sozialversicherungsbeiträge der ArbeitnehmerInnen	
Nettoeinkommen (Einkommen nach direkten Steuern)	
	– Indirekte Steuern
	"Nettoeinkommen"
	+ Monetäre Transfers
	"Verfügbare" Haushaltseinkommen ¹⁾
	+ Reale Transfers
	Sekundär- oder Wohlstandsverteilung

Q: WIFO-Darstellung. - ¹⁾ Verfügbare Haushaltseinkommen bezeichnen - der üblichen Definition folgend - Nettohaushaltseinkommen einschließlich indirekter Steuern. Die Anführungszeichen sollen den Abzug der indirekten Steuern anzeigen.

Die Untersuchungseinheit bildet der Haushalt, da die gesamte staatliche Umverteilungswirkung nur auf Haushaltsebene sinnvoll beurteilt werden kann. Die direkte Besteuerung basiert wohl in Österreich auf dem Prinzip der Individualbesteuerung, die indirekten Steuern und ein großer Teil der Staatsausgaben kommen jedoch nur auf der Haushaltsebene zum Tragen.

Diese Arbeit schließt methodisch an die bereits zuvor erwähnten Umverteilungsstudien des WIFO an. Sie verwendet die gleichen Definitionen und Haushaltsabgrenzungen, um eine weitgehende Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu ermöglichen. Trotzdem bestehen gewisse Einschränkungen in der Kompatibilität mit den früheren Publikationen, die auf dem Mikrozensus basierten, während sich diese Analyse auf Konsum- und Einkommenserhebungen von Statistik Austria stützt; für das Basisjahr 2000 auf die Konsumerhebung 1999/2000 und für 2005 auf EU-SILC 2006⁹ und die Konsumerhebung 2004/2005¹⁰. Die Konsumerhebung 1999/2000 erhob die detaillierten Nettoeinkommen der Personen in Anlehnung an das Europäische Haushaltspanel.

⁹ European Survey on Income and Living Conditions (Statistik Austria, 2008A).

¹⁰ Eine nähere Beschreibung der Konsumerhebung findet sich im Kapitel 5.2.

Da die Konsumerhebung 2004/2005 verwendbare Einkommensdaten nur auf Haushaltsebene liefert, wurde für die Erfassung der Steuer- und Abgabenleistung EU-SILC 2006 herangezogen.

Die weitere empirische Basis bilden die VGR (ESVG 95) und die Lohnsteuerstatistiken 2000 und 2005 von Statistik Austria sowie die Budgets bzw. die Rechnungsabschlüsse des Bundes. Die VGR und die Steuerstatistiken stecken - wie in den früheren Studien des WIFO zu diesem Thema - die gesamtwirtschaftlichen Größenordnungen (gleichsam den makroökonomischen Rahmen) ab. Das Volumen an Einkommen, Steuern usw., das sich aus den individuellen Angaben der Konsumerhebung und EU-SILC-Erhebung - bzw. deren Hochrechnung - ergibt, liegt in der Regel durch Untererfassung, Antwortverweigerung usw. unter den Werten dieser Rahmendaten.

Da in den früheren Studien nur für Nicht-Selbständige das Einkommen erhoben wurde bzw. die direkten Abgaben der Selbständigen nicht in vergleichbarer Form zu den Lohneinkommen ermittelt werden können, wird aus Vergleichbarkeitsgründen auch in dieser Analyse zwischen Selbständigen und Nicht-Selbständigen streng getrennt. Im ersten Schritt wird auf Personenebene die Verteilung nach der Stellung im Erwerbsleben - Selbständige (Bäuerinnen und Bauern, Gewerbetreibende und FreiberuflerInnen), aktive ArbeitnehmerInnen (ArbeiterInnen, Angestellte, BeamteInnen), PensionistInnen, Arbeitslose, StudentInnen u. a. - untersucht.

Im zweiten Schritt wird - wie in den früheren Studien - auf der Haushaltsebene zwischen Unselbständigenhaushalten und Nicht-Selbständigenhaushalten unterschieden: Unselbständigenhaushalte sind Haushalte mit unselbständig beschäftigten HauptverdienerInnen sowie nicht-selbständig beschäftigten Haushaltsmitgliedern.

Die Nicht-Selbständigenhaushalte umfassen Haushalte mit ArbeitnehmerInnen, PensionistInnen, Arbeitslosen, Personen in Elternkarenz, Präsenz-, Zivildienern, StudentInnen, nicht berufstätigen Hausfrauen und -männern als HauptverdienerInnen. Damit sind 90% aller Haushalte erfasst.

Ogleich die Pensionen aus der Sozialversicherung Transfers im eigentlichen Sinne darstellen, werden in dieser Studie - wie in den früheren Publikationen des WIFO, aber abweichend von internationalen Vergleichsstudien - Eigenpensionen wie Aktiv- bzw. Primäreinkommen behandelt. Zum einen kommt in Österreich den öffentlichen Pensionen im Gesamteinkommen der älteren Bevölkerung eine so dominierende Bedeutung zu, dass sehr viele PensionistInnen vor dem staatlichen Umverteilungsprozess kein Einkommen ausweisen würden, da die zweite und dritte Säule in der Pensionsvorsorge eine vergleichsweise geringe Rolle spielen. Zum anderen werden aus Pensionen in Österreich auch Lohnsteuern und Krankenversicherungsbeiträge bezahlt. Zu beachten bleibt, dass dadurch das Ausmaß der tatsächlichen staatlichen Umverteilung deutlich unterschätzt wird.

Die Bildung der Gruppen nach der Stellung im Erwerbsleben erfolgt auf Basis der Konsumerhebung 1999/2000 bzw. von EU-SILC 2006. Für nicht-selbständig beschäftigte Personen werden in der Konsumerhebung 1999/2000 die Nettopersoneneinkommen anhand der Lohnsteuerstatistik 2000 auf Bruttoeinkommen hochgeschätzt¹¹ und zu Haushaltseinkommen aggregiert. Die Schätzung erfolgte durch die von uns berechneten Lohnsteuer- und Sozialversicherungssätze nach Einkommensschichten. Ausgehend vom Bruttoeinkommen in EU-SILC 2006 wurde mit Hilfe der Lohnsteuer- und Sozialversicherungssätze laut Lohnsteuerstatistik 2005 das Nettoeinkommen berechnet. Die Analyse der Sozialabgaben beschränkt sich auf die ArbeitnehmerInnenbeiträge, da sich die ArbeitgeberInnenbeiträge analog dazu verteilen.

¹¹ Für die Bereitstellung von Sonderauswertungen und die prompte Unterstützung bei den aufgetretenen Schwierigkeiten danken wir Johannes Biricz und Klemens Himpele von Statistik Austria.

Diese Studie kann sich der allgemeinen Kritik von Inzidenzstudien nicht entziehen, wonach die Primärverteilung bereits von den staatlichen Aktivitäten beeinflusst ist und die Sekundärverteilung nicht mit einem „no government counterfactual“ verglichen werden kann (Bird, 1980). Der Staat ist Teil der Vergleichsbasis. Die Steuern, die Transfers und das öffentliche Güterangebot spiegeln sich in den Faktoreinkommen, den relativen Preisen, der Produktionstechnologie, dem Outputniveau und damit in der Primärverteilung. Die Verteilungsstruktur der Leistungsströme zwischen den öffentlichen und privaten Haushalten gibt jedoch Anhaltspunkte über unmittelbare Umverteilungseffekte staatlicher Maßnahmen und deren Änderungen.

2. UMVERTEILUNGSPOTENTIAL

ALOIS GUGER

Die Möglichkeiten der staatlichen Umverteilungspolitik sind durch den Umfang der Staatstätigkeit und die Struktur der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben festgelegt. Im internationalen Vergleich hat Österreich einen überdurchschnittlich hohen Staatsanteil am jährlichen Güter- und Leistungsvolumen, die Umverteilungseffizienz ist aber sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite unterdurchschnittlich. Einnahmenseitig kann man von einer regressiven Abgabenstruktur sprechen, da progressiven Steuern eine vergleichsweise geringe Bedeutung zukommt. Ausgaben-seitig dominieren universelle (nicht-bedarfsgeprüfte) monetäre Transfers, während Realtransfers (soziale Dienste, vor allem Betreuungsinfrastruktur) im mittel- und nordeuropäischen Vergleich unterrepräsentiert sind¹².

2.1. Staatsquote

Im internationalen Vergleich ist der Staatsanteil in Österreich überdurchschnittlich: Die Abgabenquote - der Anteil der Steuern und Sozialabgaben - ist in den siebziger Jahren und in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre kräftig gestiegen. Mit 45,3% erreichte sie 2001 ihren bisher höchsten Wert und ist seither - insbesondere im Gefolge der Steuerreform 2004/05 - wieder auf das Niveau der frühen achtziger Jahre von 42,1% (2007) gesunken (Übersicht 2). Die Abgaben Österreichs liegen damit heute rund 2 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der EU-Länder (40%), nur Dänemark (48,8%), Schweden (48,1%), Belgien (44,5%), Frankreich (43,5%), Italien und Finnland (43,3%) weisen deutlich höhere Werte aus¹³.

¹² Nach der Analyse von Immervoll et al. (2007) ist innerhalb der EU 15 der Anteil der Sozialtransfers am verfügbaren Einkommen im obersten Dezil in keinem Land höher als in Österreich und im untersten Dezil nur in Griechenland und in Italien niedriger.

¹³ Die Abgabenquote Österreichs (Statistik Austria) unterscheidet sich leicht von den Werten der übrigen Länder laut Eurostat (Europäische Kommission: Frühjahrsprognose, 2008). Der Wert laut Eurostat beträgt im Jahr 2007 für Österreich 41,8% (siehe Aiginger et al., 2008, S. 30, Übersicht 1).

Noch größer ist die Dynamik der Staatstätigkeit gemessen an den Staatsausgaben. Der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg in den siebziger Jahren sehr stark um über 10 Prozentpunkte auf 52,4% an, erreichte Mitte der achtziger und Mitte der neunziger Jahre im Gefolge der wachsenden Arbeitslosenraten zeitweise Spitzenwerte um 56%. Seither sinkt die Staatsausgabenquote. Mit 48,4% im Jahr 2007 dürfte heute der Staatsanteil an der Produktion - selbst unter Berücksichtigung eines Bruchs in der Datenreihe durch den Umstieg auf ESVG 95 - geringer sein als im Rezessionsjahr 1975 (Übersicht 2).

Deutlich schwächer und stabiler als die Staatsausgaben insgesamt entwickelte sich der Anteil der monetären Transferzahlungen am BIP, obgleich sich darin die steigenden Arbeitslosengelder, die Pensionszuschüsse, die Ausweitung der Familienförderung und die Einführung des Pflegegeldes spiegeln: Die Transferquote stieg von schwach 20% im Jahr 1975 bis in die frühen neunziger Jahre auf rund 25% und sank erst - nach Erreichen eines Spitzenwertes von 25,5% im Jahr 2003 - in den letzten Jahren auf gut 24% (Übersicht 2).

Übersicht 2: Entwicklung der Staatsquote

	Abgabenquote ¹⁾	Transferquote ²⁾ In % des BIP	Ausgabenquote ³⁾
1964	33,8	16,8	40,9
1970	35,9	17,1	42,0
1975	38,7	19,8	49,4
1980	41,4	22,0	52,4
1981	42,4	22,5	54,0
1982	41,4	22,9	54,6
1983	41,1	23,0	54,9
1984	42,2	22,8	54,6
1985	43,0	23,3	55,5
1986	42,6	23,7	56,2
1987	42,1	24,3	56,4
1988	41,7	23,2	54,8
1989	40,7	22,6	53,5
1990	40,9	22,5	53,1
1991	41,5	23,1	54,2
1992	42,7	23,5	55,0
1993	43,0	25,1	57,8
1994	41,9	24,5	56,6
Bruch ab 1995			
1995	41,4	24,7	56,3
1996	42,9	24,6	55,9
1997	44,4	24,9	53,7
1998	44,4	24,7	54,0
1999	44,0	24,9	53,7
2000	43,2	24,6	52,1
2001	45,3	24,7	51,6
2002	43,9	25,1	51,0
2003	43,8	25,5	51,5
2004	43,4	25,4	54,0
2005	42,2	25,1	49,8
2006	41,7	24,8	49,4
2007	42,1	24,2	48,4

Q: Statistik Austria, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Ab 1995 ESVG 95. – ¹⁾ Steuern und tatsächliche Sozialbeiträge (nur Pflichtbeiträge), ab 1995 abzüglich uneinbringlicher Steuern und Sozialbeiträge. – ²⁾ Subventionen und öffentliche Transferzahlungen (= laufende Transfers) an private Haushalte und POöE. – ³⁾ Ausgaben laut Produktions-, Einkommens- und Vermögensveränderungskonto, ohne Doppelzählungen (BPW Öffentliche Dienste, laufende Ausgaben des Staates, Kapitaltransfers, Brutto-Anlageinvestitionen und Erwerb von Liegenschaften), ab 1995 Staatsausgaben insgesamt (konsolidiert).

Wie in den beiden früheren Studien des WIFO zu diesem Thema bildet auch in diesem Bericht die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung den Bezugsrahmen für den Umfang der Umverteilungsströme. Durch ein Ausgabenvolumen von fast 50% und ein Abgabenaufkommen von gut 40% beeinflussen die öffentlichen Haushalte die jährliche Produktion und die verfügbaren Einkommen in einem erheblichen Ausmaß. Bei einem nominellen BIP von 208 Mrd. € im Jahr 2000 belief sich das Einnahmenvolumen

öffentlicher Haushalte (aller Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungsträger) auf rund 90 Mrd. €, das monetäre Transfervolumen auf rund 50 Mrd. € und der Umfang der Staatsausgaben insgesamt auf rund 110 Mrd. €; für das Jahr 2005 beträgt laut VGR von Statistik Austria das nominelle Bruttoinlandsprodukt gut 244 Mrd. €, das Abgabenvolumen beläuft sich auf rund 100 Mrd. €, die Subventionen und Transfers auf rund 60 Mrd. € und die Staatsausgaben auf rund 120 Mrd. €.

2.2. Abgabenstruktur

In Österreich eröffnet der relativ umfangreiche öffentliche Sektor ein großes Umverteilungspotential. Die Umverteilungseffizienz der Abgabenstruktur ist aber durch den geringen Anteil progressiver Abgaben relativ niedrig. Während sich im Durchschnitt der OECD bzw. der EU 15 (Daten für 2006) die Anteile der Einkommen- und Ertragsteuern auf 35,7% bzw. 34,1% und jene der Vermögensteuern auf 5,7% bzw. 5,6% des gesamten Steueraufkommens belaufen, liegen in Österreich die Anteile dieser progressiven Abgaben mit 28,8% bzw. 1,4% deutlich darunter (Übersicht 3).

Den indirekten Steuern des Verbrauchs von Gütern und Dienstleistungen, die proportional oder leicht regressiv wirken, kommt in Österreich im internationalen Vergleich eine leicht unterdurchschnittliche Bedeutung zu. Sie machen im Jahr 2006 27,7% des gesamten Abgabenaufkommens aus, in der OECD insgesamt 31,5% und in der EU 15 30% (Übersicht 3). Den größten Anteil am Abgabenaufkommen in Österreich nehmen mit 34,5% (OECD insgesamt 25,3%, EU 15 28,1%) die Sozialversicherungsabgaben ein (Übersicht 3). Diese belasten wohl aufgrund der Geringfügigkeitsgrenze (2008 349,01 € monatlich) nicht die niedrigsten Einkommen, setzen aber ab dieser Freigrenze mit dem vollen Beitragssatz ein, der bis zur Höchstbeitragsgrundlage konstant bleibt.

Übersicht 3: Höhe und Struktur der Steuern und Abgaben im internationalen Vergleich, 2006

	Steuern und Sozialabgaben In % des BIP	Einkommen und Ertrag	Gesetzlichen Sozial- versicherung In % des gesamten Abgabenaufkommens	Steuern bzw. Beiträge auf/zur Vermögen	Lohnsumme	Güter und Dienst- leistungen
Dänemark	49,1	60,1	2,1	3,8	0,4	33,2
Schweden	49,1	39,5	25,5	3,0	5,6	26,1
Belgien	44,5	37,7	30,5	5,1		25,6
Frankreich	44,2	24,2	37,0	8,0	2,6	24,8
Norwegen	43,9	50,1	19,8	2,7		27,3
Finnland	43,5	38,1	27,9	2,5		31,1
Italien	42,1	33,2	29,8	5,1		25,6
Österreich	41,7	28,8	34,5	1,4	6,4	27,7
Island	41,5	44,1	7,9	5,3	0,1	42,3
Niederlande	39,3	27,3	36,1	4,7		30,5
Großbritannien	37,1	39,7	18,5	12,4		29,0
Ungarn	37,1	24,6	32,1	2,2	1,6	38,4
Tschechische Republik	36,9	24,5	43,7	1,2		30,2
Neuseeland	36,7	62,1		5,2		32,7
Spanien	36,6	31,0	33,3	9,0		27,2
Luxemburg	35,9	34,8	27,7	9,3		27,9
Portugal	35,7	23,8	31,9	3,1		40,6
Deutschland	35,6	30,4	38,4	2,5		28,4
Polen	33,5	20,8	36,3	3,7	0,8	38,1
Kanada	33,3	48,7	14,8	10,1	2,0	24,3
Irland	31,9	39,8	13,5	9,1	0,7	36,5
Griechenland	31,3	23,8	35,4	4,4		36,0
Australien	30,6	59,1		9,1	4,6	27,1
Slowakische Republik	29,8	19,4	39,9	1,5		38,7
Schweiz	29,6	45,7	23,3	8,0		23,0
USA	28,0	48,3	23,8	11,1		16,8
Japan	27,9	35,4	36,6	9,1		18,6
Korea	26,8	29,6	21,0	13,2		32,6
Türkei	24,5	21,6	22,4	3,6	0,2	48,7
OECD insgesamt ¹⁾	35,9	35,7	25,3	5,7	0,9	31,5
OECD Europa ¹⁾	38,0	33,2	28,2	4,8	0,8	32,0
EU 19 ¹⁾	38,7	31,7	30,2	4,8	0,9	31,3
EU 15 ¹⁾	39,8	34,1	28,1	5,6	1,0	30,0

Q: OECD, –) Ungewichteter Durchschnitt.

Durch diese Höchstbeitragsgrundlage (2008 3.930 € monatlich) wirken die Sozialabgaben deutlich regressiv auf die Verteilung, da die absolute Beitragsleistung für höhere Einkommen konstant bleibt. Dazu kommen Steuern auf die Lohnsumme, die proportional wirken und in Österreich 6,4% zum Steueraufkommen beitragen. Sie spielen nur in Schweden (5,6%) und Australien (4,6%), das sonst keine Sozialabgaben kennt, eine nennenswerte Rolle (Übersicht 3). Das makroökonomische Gesamtbild des österreichischen Steuer- und Abgabensystems ergibt eine regressiv verteilungsstrukturelle, die sich seit den frühen neunziger Jahren, dem Zeitpunkt der letzten Studie, noch verstärkt hat. Der hohe Anteil der regressiv wirkenden Sozialversicherungsbeiträge hat weiter zugenommen, der schon damals sehr niedrige Anteil der Vermögensabgaben, die am progressivsten wirken, hat sich seither halbiert und wird mit dem Auslaufen der Erbschaft- und Schenkungsteuer weiter sinken. Abgesehen von der regressiven Abgabenstruktur und den regressiven Umverteilungswirkungen ist diese Entwicklung auch aus wachstums- und beschäftigungspolitischer Sicht problematisch, da die Steuerbelastung des Faktors Arbeit in Österreich überdurchschnittlich hoch ist. Dieses Problem stellt sich vor allem im Geringqualifizierten- und Niedriglohnbereich. Hier setzt die Abgabenlast schon bei niedrigem Einkommen mit relativ hohen Sozialbeitragssätzen ein¹⁴.

¹⁴ Das WIFO hat sich mit dieser Thematik im Weißbuch für Wachstum und Beschäftigung (Aiginger - Walterskirchen - Tichy, 2006) und in der Optionenstudie zur Steuerreform (Aiginger et al., 2008) ausführlich befasst.

3. STAATLICHE UMVERTEILUNG AUS MAKROÖKONOMISCHER PERSPEKTIVE

ALOIS GUGER

Der personellen Umverteilungsanalyse sind aufgrund der eingeschränkten Datenlage für Gewinne, Einkünfte aus selbständiger oder freiberuflicher Tätigkeit und Vermögenserträge enge Grenzen gesetzt, die durch die Schwierigkeit, die individuelle Steuerleistung für diese Einkunftsarten abzuschätzen, besonders erschwert wird. Um die Unterschiede in der Steuerbelastung der einzelnen Produktionsfaktoren zumindest ansatzmäßig abzuschätzen, wird in diesem Kapitel versucht, aus den Informationen der VGR ein Bild von den funktionellen Verteilungseffekten der Einkommensbesteuerung zu erhalten.

In den letzten Jahrzehnten hat die starke Zunahme der Vermögenseinkommen nicht nur die funktionelle Verteilung kräftig zulasten der Lohneinkommen verschoben, sondern auch eine deutliche Verschiebung der personellen Einkommensverteilung zur Folge: Die starke Zunahme der Vermögenseinkommen schlug sich durch die wesentlich höhere Konzentration der Vermögen in einer Zunahme der Einkommensdisparitäten nieder.

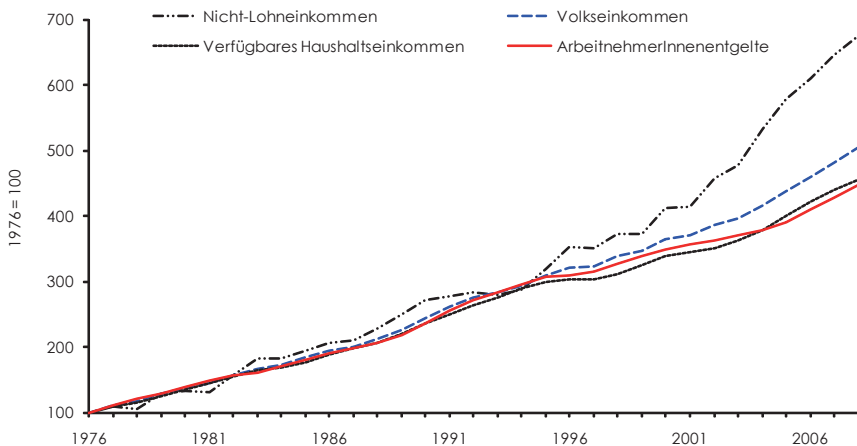
3.1. Entwicklung der funktionellen Verteilung

Die wirtschaftliche Entwicklung der letzten drei Jahrzehnte war, abgesehen von konjunkturellen Schwankungen, durch einen stetigen Rückgang der Entlohnung des Faktors Arbeit am Volkseinkommen, also der Lohnquote, gekennzeichnet. Die Intensivierung des Wettbewerbs im Gefolge der Internationalisierung der Produktion, die raschen technologischen Veränderungen und der strukturelle Wandel, begleitet von forcierten Rationalisierungen in den Dienstleistungssektoren, schlugen sich in einer starken Zunahme der Arbeitslosenrate nieder. Das Überangebot an Arbeitskräften, das sich im Anstieg der Arbeitslosenrate spiegelt und durch die Abschwächung des Wachstumstrends noch verstärkt wurde, dämpfte die Entlohnung des Faktors Arbeit

nachhaltig und senkte zusammen mit der Verbilligung des Vorprodukteinsatzes und der Hausse auf den Finanzmärkten den Lohnanteil am Volkseinkommen.

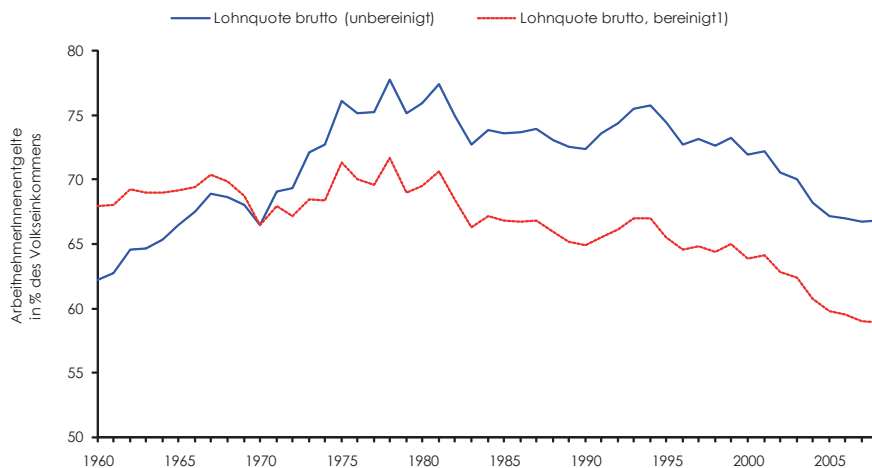
Die Nicht-Lohneinkommen, die Einkünfte aus UnternehmerInnentätigkeit (Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, freiberufliche und selbständige Tätigkeit) und die Vermögenserträge (Mieten, Pacht, Zinsen und Dividenden) sind im ESVG 95 nicht mehr einzeln ausgewiesen und stehen nur mehr pauschal zur Verfügung. Sie entwickelten sich in den letzten Jahrzehnten viel dynamischer als die Arbeitsentgelte. Von 1976 bis 2008 nahm das Volkseinkommen um 405% zu, die Nicht-Lohneinkommen aber um 575% und die ArbeitnehmerInnenentgelte um 349% (Abbildung 1).

Abbildung 1: Langfristige Entwicklung der Einkommen



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 2: Gesamtwirtschaftliche Lohnquote für Österreich



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. -¹⁾ Bereinigt um die Veränderung des Anteils der unselbständig Beschäftigten an den Erwerbstätigen gegenüber dem Basisjahr 1970.

Diese Verschiebung der funktionellen Einkommensverteilung von den Lohn- zu den Unternehmens- und Vermögenserträgen findet in der Lohnquote ihren deutlichen Niederschlag. Bereinigt um die Abnahme des Selbständigenanteils an der Beschäftigung war die Lohnquote, der Lohnanteil am Volkseinkommen, in den sechziger und siebziger Jahren bemerkenswert stabil. Seit den späten siebziger Jahren unterliegt die Lohnquote bereinigt¹⁵ und unbereinigt einem fallenden Trend (Abbildung 2). Die unbereinigte Lohnquote ist in gut zwei Jahrzehnten zwischen 1978 und 2000 von 77,7%, ihrem höchsten Wert, um knapp 6 Prozentpunkte auf 71,9% gesunken. Seither hat sich dieser Rückgang noch beschleunigt, bis 2008 ging der Lohnanteil am Volkseinkommen auf 66,8%, also in 8 Jahren um weitere 5 Prozentpunkte, zurück¹⁶.

¹⁵ Zu Strukturveränderungen und Problemen der Lohnquotenanalysen siehe Chaloupek et al. (2008, S. 37ff.).

¹⁶ Der längerfristige Rückgang der Lohnquote und seine Ursachen wurden ausführlich analysiert.

3.2. Entwicklung der Nettolohnquote

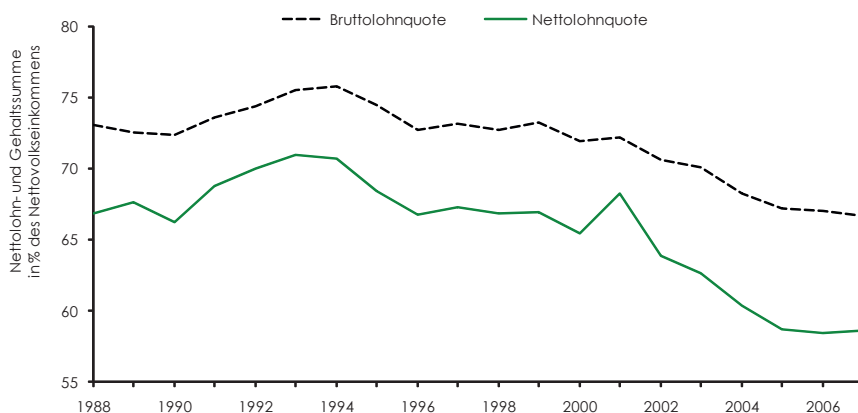
Die ökonomische Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat nicht nur die primäre Verteilung der Markteinkommen verschoben, sondern auch die Abgabenbelastung der Produktionsfaktoren verändert. Die oben dargestellte Bruttolohnquote misst die funktionelle Primärverteilung, die sich über den Markt ohne staatliche Umverteilung ergibt. Aus der Relation zwischen der Nettolohn- und -gehaltssumme (also nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und der Lohnsteuer) und dem Volkseinkommen nach Abzug aller Sozialabgaben auf die Faktoreinkommen und direkten Steuern (einschließlich der veranlagten Einkommen- und der Körperschaftsteuer) ergibt sich die Nettolohnquote¹⁷. Sie gibt an, wie sich das Nettovolkseinkommen nach Abgaben und Steuerleistung aus funktionaler Sicht auf die Faktoren Arbeit und Kapital verteilt. Sind Brutto- und Nettolohnquote gleich hoch, so ist die steuerliche Belastung auf die Produktionsfaktoren gleichmäßig verteilt. Ist hingegen die Nettolohnquote niedriger als die Bruttolohnquote, so wird der Faktor Arbeit stärker mit Abgaben belastet als der Faktor Kapital bzw. die Gewinn- und Vermögenseinkommen.

Die Entwicklung der Differenz zwischen diesen beiden Quoten spiegelt zum einen die Wirkung von Steuerreformen wider, zum anderen machen sich konjunkturelle Effekte bemerkbar, da sich die einzelnen Einkunftsarten im Konjunkturverlauf unterschiedlich dynamisch entwickeln und sich die Steuern hinsichtlich ihres Progressionsgrades unterscheiden. Nach den im Rahmen des ESVG 95 vorliegenden Informationen kann die Nettolohnquote ab 1988 in vergleichbarer Form berechnet werden. Bei einer Bruttolohnquote von 73,1% im Jahr 1988 belief sich die Nettolohnquote auf 66,9%. Nach Abzug aller direkten Abgaben von den Faktoreinkommen war damit der Lohnanteil am Volkseinkommen um gut 6 Prozentpunkte niedriger als in der Bruttorechnung. Abgesehen von kurzen Unterbrechungen im Gefolge von Steuerreformen hat sich

¹⁷ Die Darstellung der Nettolohnquote in diesem Kapitel folgt eng dem Kapitel zur Einkommensverteilung im jüngsten Sozialbericht (Guger – Knittler – Marterbauer, 2008).

seither die Abgabenlast weiter zu den Lohneinkommen verschoben. Bis 2007 sank die Nettolohnquote in Österreich auf 58,6% des Nettovolkseinkommens und war damit um gut 8 Prozentpunkte niedriger als die Bruttolohnquote (66,7%; Abbildung 3).

Abbildung 3: Entwicklung der Netto- und Bruttolohnquote



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Wird der Gesamtzeitraum der letzten zwanzig Jahre betrachtet, so hat sich der Abstand zwischen Brutto- und Nettolohnquote kontinuierlich vergrößert. Im Jahr 1989, ein Jahr nach der Tarifreform, die zur steuerlichen Entlastung der Lohneinkommen geführt hat, betrug der Unterschied zwischen beiden Quoten 4,9 Prozentpunkte. In den Folgejahren ist die relative steuerliche Belastung der Lohneinkommen wieder gestiegen. Die Steuerreform 1995 brachte nur einen leichten, aber keinen nachhaltigen Effekt auf die relative Steuerentlastung der Lohneinkommen. Besonders auffällig ist die Wirkung der Steuerreform 2000, wobei der starke Anstieg der Nettolohnquote und der dementsprechend starke Rückgang der Nettogewinnquote im Jahr 2001 vor

allem auf die Einführung der Anspruchsverzinsung¹⁸ zurückzuführen ist. Wird dieser Einmaleffekt nicht berücksichtigt, so ist ein weiterer Rückgang der Nettolohnquote zu bemerken. Im Zuge der Steuerreform wurden Lohn- und Kapitaleinkommen entlastet, die Entlastung fiel aber auf Seiten der Kapitaleinkommen deutlich stärker aus als auf jener der Lohneinkommen, daher ist der Abstand zwischen Brutto- und Nettolohnquote weiter angewachsen. Der Rückgang der Nettolohnquote findet auch in der Entwicklung der Nettolohneinkommen je ArbeitnehmerIn (laut VGR) seinen Niederschlag. Nach Zuwächsen der realen Nettolohneinkommen von jährlich rund 2½% in den siebziger Jahren hat sich diese Rate in den achtziger Jahre auf 1,2% halbiert und beläuft sich seither (1990 bis 2007) auf lediglich 0,2%. Obwohl sich die Gewinn- und Vermögenseinkommen deutlich dynamischer entwickelten, blieb auch der Zuwachs der verfügbaren Haushaltseinkommen moderat. Die real verfügbaren persönlichen Einkommen je Haushalt nahmen seit Mitte der neunziger Jahre bis zur Mitte dieses Jahrzehnts jährlich um 0,6% zu, im Jahrzehnt davor um 1,6%. Eine Ursache für die schwache Entwicklung der real verfügbaren Einkommen liegt auch in der moderaten Zunahme der öffentlichen Transferleistungen; schließlich blieb die Anpassung der Pensionen, auf die drei Viertel aller monetären Transfers entfallen, seit den frühen neunziger Jahren merklich hinter der Inflationsrate zurück.

Insgesamt hat sich in den letzten drei Jahrzehnten im Gefolge der Globalisierung und der Wachstumsschwäche, die mit zunehmender Arbeitslosigkeit verbunden war, die funktionelle Verteilung deutlich von den Lohn- zu den Unternehmens- und Vermögenseinkommen verschoben. Da parallel dazu die Arbeitseinkommen stärker zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte herangezogen wurden, blieb das Wachstum der Nettorealeinkommen äußerst moderat. Eine Entwicklung, die über eine schwache Konsumnachfrage auch das Wirtschaftswachstum dämpfte.

¹⁸ Verzinsung von Steuerschulden und Steuerguthaben, die durch verspätete Steuerfestsetzungen bzw. zu hohe Vorauszahlungen zustande kommen. Die Verzinsung von Steuerstundungen war schon vor 2001 gängige Praxis.

3.3. Entwicklung der Abgabenbelastung nach Einkunftsarten

In den frühen siebziger Jahren, der Zeit der Hochkonjunktur, blieb die Abgabenbelastung der ArbeitnehmerInnen unverändert; die Nettoeinkommen entwickelten sich etwa gleich stark wie die Bruttolöhne; die Nettoquote der Lohneinkommen - die Nettolöhne in Prozent der Bruttolöhne - blieb zwischen 1970 und 1975 mit rund 82% praktisch unverändert. Die leichte Zunahme der Sozialversicherungsbeiträge wurde durch niedrigere Lohnsteuern wettgemacht. Die Abgabenbelastung der übrigen Einkunftsarten stieg dagegen in diesem Zeitraum: Die Nettoquote der persönlichen Einkommen ist von 74,1% auf 71,7% gefallen (Übersicht 4). Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Anschluss an die Erdölkrise Mitte der siebziger Jahre schlugen sich in den folgenden zwei Jahrzehnten vor allem in steigenden Lohnsteuern und Sozialabgaben nieder.

Die Relation zwischen Netto- und Bruttolöhnen verringerte sich zwischen 1975 und 1995 von rund 82% auf gut 70%, die Abzüge von den Bruttobezügen stiegen also von 18% auf fast 30%. Auch die ArbeitgeberInnenbeiträge zur Sozialversicherung erhöhten sich in diesem Zeitraum von 17% auf knapp 26% der Bruttolöhne (Übersicht 4). Während die Lohnabgaben in diesen zwei Jahrzehnten stark zunahmen, wurden die Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit und Vermögenserträge substanziell entlastet. Die Lohnsteuerquoten, die Lohnsteuer in Prozent der Bemessungsgrundlage, stieg von 7½% Mitte der siebziger Jahre auf 12½% Mitte der neunziger Jahre. Die Steuerquote der veranlagten Einkünfte und Kapitalerträge sank dagegen von 17% auf 11% (Übersicht 4).

Übersicht 4: Entwicklung der Anteile der Abgaben der privaten Haushalte

	1970	1975	1980	1985	1990	1995 ¹⁾	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Anteile in % der persönlichen Einkommen brutto													
Verfügbares persönliches Einkommen, brutto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
minus Abzüge	25,9	28,3	31,5	32,6	31,1	33,0	31,6	34,1	34,7	34,4	33,5	32,9	33,2	33,7
davon														
Direkte Steuern der privaten Haushalte	10,7	11,0	12,2	13,4	12,1	12,7	13,4	15,5	16,1	16,1	15,3	14,7	14,8	15,0
Sozialversicherungsbeiträge	10,5	11,9	13,8	13,4	13,1	14,0	16,5	16,8	16,9	16,9	17,0	16,9	16,7	16,5
Verfügbares persönliches Einkommen netto	74,1	71,7	68,5	67,4	68,9	67,0	68,4	65,9	65,6	66,1	66,5	67,1	66,8	66,3
	Anteile in % der Bruttolöhne													
Nettolöhne	82,0	81,9	76,5	73,5	74,5	70,5	70,6	68,4	67,9	67,7	67,6	68,0	67,9	67,8
Bruttoentgelt	116,8	117,3	123,9	124,6	123,9	125,4	125,6	125,0	124,7	124,5	124,1	124,3	124,0	123,8
	Anteile in % des jeweiligen steuerbaren Einkommens													
Lohnsteuer	7,5	7,4	12,1	12,9	10,9	12,5	12,6	14,5	14,8	15,1	15,1	14,9	15,1	15,4
Einkommen- und Kapitalertragsteuer	12,4	17,3	14,1	12,7	10,9	.	14,4	13,5	16,8	13,4	11,2	9,8	9,6	10,3

Q: Statistik Austria, ESVG 95, WIFO-Berechnungen. – 1) Bruch.

Der starke Einbruch der Einkommensteuerleistung seit Mitte der siebziger Jahre geht vor allem auf die Individualbesteuerung, die Anerkennung der Familiendienstverhältnisse und die zunehmende Bedeutung der Konstruktion der Ges.m.b.H. & Co. KG zurück. Bis zu einem bestimmten Grad ergeben sich auch aus der Tarifgestaltung und der Verteilung der SteuerzahlerInnen gegenläufige Tendenzen in der Steuerleistung der verschiedenen Einkunftsarten: Die einheitliche Tarifstruktur zwischen Lohn- und Einkommensteuer bedeutet, dass die Aufkommenselastizität der Lohnsteuer automatisch größer ist als jene der Einkommensteuer, da ein relativ größerer Teil der LohnsteuerzahlerInnen in die Zone hoher Progression wächst, während unter den EinkommensteuerzahlerInnen ein größerer Anteil bereits den maximalen Grenzsteuersatz erreicht hat und ab diesem Niveau proportional besteuert wird.

Ein leicht verändertes Bild liefert die VGR seit 1995 für das letzte Jahrzehnt. Die Lohnsteuerbelastung hat weiter deutlich zugenommen: Die Lohnsteuerquote stieg von Mitte der neunziger Jahre bis 2007 um fast 3 Prozentpunkte auf 15,4%, während die zur Einkommensteuer veranlagten Einkünfte und die Kapitalerträge weiter entlastet wurden: Die Steuerquote dieser Einkunftsarten sank von rund 14½% im Jahr 1995 auf gut 10% im Jahr 2007. Die Sozialabgabenbelastung hat sich dagegen in diesem Zeitraum verringert: Die ArbeitnehmerInnenbeiträge erreichten in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts mit 17% im Jahr 2004 ihren Höhepunkt und sind seither wieder auf 16,5%, dem Ausgangswert im Jahr 1995 nach der neuen Rechnung gesunken. Die ArbeitgeberInnenbeiträge zur Sozialversicherung haben sich seit Mitte der neunziger Jahre tendenziell von 25,6% auf 23,8% verringert (Übersicht 4).

Aus makroökonomischer Perspektive hat sich in den letzten drei Jahrzehnten die Einkommensverteilung sowohl brutto als auch netto (nach Steuern) markant zugunsten der Lohneinkommen verschoben. Die Einkünfte aus Vermögen sowie aus selbständiger und unternehmerischer Tätigkeit haben sich deutlich dynamischer entwickelt als die Lohneinkommen. Gleichzeitig wurden die Nicht-Lohneinkommen fiskalisch merklich

entlastet und die Finanzierung der Staatsausgaben zunehmend den Lohneinkommen aufgebürdet. Die Folge war eine sehr schwache Entwicklung der Massenkaukraft, die die Konsumnachfrage dämpfte, da sich die dynamische Entwicklung der Vermögenserträge und der Gewinne nicht in einer entsprechenden Zunahme der Investitionsnachfrage niederschlug (Guger - Marterbauer, 2007).

4. PERSONELLE VERTEILUNG DER PRIMÄREINKOMMEN

ALOIS GUGER

4.1. Methode und Daten

Die Primärverteilung stellt die Verteilung der sich am Markt ergebenden Verteilung der Bruttoeinkommen dar, die sich vor der staatlichen Umverteilung durch Steuern und staatliche Transferleistungen ergibt. Die „Marktverteilung“ ohne staatlichen Einfluss bleibt in der praktischen Analyse eine Fiktion, da das Verhalten der MarktteilnehmerInnen a priori von den staatlichen Aktivitäten und Regulierungen beeinflusst ist (Kapitel 1.1). Da sich diese Umverteilungsanalyse auf die unmittelbaren Verteilungswirkungen der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenströme eines Jahres beschränkt, wird der Einwand, der Staatseinfluss habe den Wirtschaftsprozess schon mitbestimmt, etwas abgeschwächt.

Die Primärverteilung, die dieser Umverteilungsanalyse zugrunde liegt, basiert auf erfragten individuellen Netto- bzw. Bruttoeinkommen. Die jeweils fehlenden Einkommen bzw. direkten Abgaben werden mit Hilfe der Lohnsteuerstatistik errechnet und zu Haushaltseinkommen aggregiert. Da viele öffentliche Leistungen wie etwa die Familienleistungen an den Haushaltszusammenhang anknüpfen, bildet der Haushalt die adäquate Untersuchungseinheit.

Wie im Einleitungskapitel zur Methode ausgeführt wurde, bilden die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und die Steuer- und Sozialversicherungsdaten das statistische Gerüst dieser Untersuchung. Nur im Jahr 2000 wichen die Hochrechnungen für Einkommen, Steuern und Sozialbeiträge in Summe nennenswert von diesen Makrodaten ab, sodass für die zugrunde liegenden Daten der Nettoeinkommen Anpassungen vorgenommen wurden.

Damit wird in den Relationen zwischen den makroökonomischen Größen Einkommen, Steuern, Staatsausgaben eine weitgehende Übereinstimmung mit den offiziellen Statistiken erreicht.

Der/die HauptverdienerIn eines Haushalts bestimmt die Zugehörigkeit des Haushalts zu den Gruppen Unselbständigenhaushalte und Nicht-Selbständigenhaushalte (im weiteren Text als solche bezeichnet): Erstere Zuordnung erfolgt, wenn der/die HauptverdienerIn unselbständig beschäftigt und keine selbständig tätige Person im Haushalt ist, die zweite, wenn sich keine Person, die selbständig beschäftigt ist, im Haushalt befindet. Diese Einteilung erfolgte auch in den früheren Vergleichsstudien, da in diesen für die selbständig Beschäftigten keine Einkommen zur Verfügung standen. In den jüngeren Statistiken finden sich wohl (Netto-)Einkommen für Selbständige, allerdings erwies sich die Schätzung der Abgabenleistung in einer mit den Einkommensschätzungen der unselbständig Beschäftigten vergleichbaren Form als undurchführbar. Außerdem ist der Erfassungsgrad für Nicht-Lohnfaktoreinkommen in der Datenbasis sehr niedrig.

Als Primäreinkommen werden üblicherweise die Bruttofaktoreinkommen (Bruttolöhne- und -gehälter und Einkommen aus UnternehmerInnentätigkeit und Besitz vor Steuerabzug) bezeichnet. Abweichend von dieser Definition werden hier, wie in den früheren Studien, auch die Eigenpensionen wie Primäreinkommen, also nicht als Transfers, behandelt. Hinterbliebenenpensionen an Personen im Erwerbsalter sind hingegen als Transfer definiert und ihre Verteilung auf die Haushalte dargestellt. Das öffentliche Pensionsversicherungssystem ist ein klassisches Transfersystem, und die Pensionen stellen das größte Umverteilungsvolumen dar. Eine umfassende Analyse der Umverteilungseffekte der Altersversorgung müsste den zeitlichen Aspekt, die Umverteilung über den Lebenszyklus, mit einbeziehen, dies geht aber über den Projektrahmen hinaus und muss einer eigenen Untersuchung vorbehalten bleiben.

Die Primärverteilung wird in dieser Studie nur als Grundlage des Umverteilungsprozesses dargestellt. Ausführliche Analysen der Einkommensverteilung finden sich regelmäßig in den Sozialberichten des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und in den Publikationen des WIFO (Guger - Knittler - Marterbauer, 2008, Guger - Marterbauer, 2007).

4.2. Verteilung der Primäreinkommen

Obleich der Umverteilungsprozess in dieser Studie auf Haushaltsebene analysiert wird, wird zuerst ein Vergleich der Entwicklung der Personen- und der Haushaltseinkommen angestellt. Die weitere Analyse beschränkt sich dann auf die Haushaltseinkommen für zwei große Gruppen: Unselbständigenhaushalte (HauptverdienerInnen sind unselbständig erwerbstätig sowie nicht-selbständig beschäftigte Haushaltsmitglieder) und Nicht-Selbständigenhaushalte, die Haushalte mit ArbeitnehmerInnen, PensionistInnen, Arbeitslosen, Personen in Elternkarenz, Präsenz-, Zivildienern, StudentInnen, nicht-berufstätigen Hausfrauen und -männern als HauptverdienerIn. Haushalte mit Personen, die Einkommen aus selbständiger Tätigkeit beziehen, bleiben außer Betracht.

Die Darstellung erfolgt in Dezilen, Quartilen und Terzilen der Bruttomarkteinkommen (Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit und Pension) bzw. Bruttogesamteinkommen (Bruttomarkteinkommen und Transfers) für die Jahre 2000 und 2005 und wird mit der Verteilung der früheren Umverteilungsstudien, die sich auf die Jahre 1983 und 1991 beziehen, verglichen. Da es sich jeweils um unterschiedliche Erhebungen handelt, ist allerdings die Vergleichbarkeit über die Zeit etwas eingeschränkt, und die Ergebnisse sind daher in manchen Bereichen vorsichtig zu interpretieren.

Die Unterschiede in der Haushaltsgröße und der Haushaltsstruktur werden in dieser Studie durch die Darstellung in entsprechenden Bruttoäquivalenzeinkommen ausgewiesen¹⁹. Diese gewichten die Bruttoeinkommen der Haushalte gleichsam nach dem „Konsumgewicht“ der Haushaltsmitglieder, den Äquivalenzzahlen. Die Äquivalenzskala schreibt dem ersten erwachsenen Haushaltsmitglied ein Gewicht von 1 und jedem weiteren eines von 0,5 und jedem Kind (unter 14 Jahren) von 0,3 zu. Die Bruttoäquivalenzeinkommen stellen damit nach Konsumeinheiten gewichtete Pro-Kopf-Einkommen der Haushalte dar.

In Übersicht 5 werden die Ausgangsverteilungen des Umverteilungsprozesses dargestellt. In den ersten Spalten finden sich die Fraktilobergrenzen und die Durchschnittseinkommen der individuellen Bruttolohneinkommen²⁰ aus unselbständiger Tätigkeit der Jahre 2000 und 2005, in den folgenden Spalten die entsprechenden Werte für die Unselbständigenhaushalte und die Nicht-Selbständigenhaushalte. Die Bruttomarkteinkommen enthalten auch Pensionsleistungen.

4.2.1. Verteilung der individuellen Bruttoeinkommen - Lohn- und Pensionseinkünfte

Das durchschnittliche Bruttolohneinkommen²¹ der unselbständig Beschäftigten betrug nach den Daten der Konsumerhebung im Jahr 2000 monatlich 2.279 € (Übersicht 5) und im Jahr 2005 nach den Ergebnissen von EU-SILC 2006 monatlich 2.316 € (Median 2.006 €). Die 10% mit den niedrigsten Einkommen verdienen 2005 höchsten 842 € monatlich und im Durchschnitt 521 €; die 10% mit den höchsten Lohneinkommen beziehen mehr als 3.850 € und im Durchschnitt 5.736 €, d. h., im Durchschnitt verdient 2005 das oberste Zehntel der Lohnabhängigen 11-mal so viel wie das unterste Zehntel,

¹⁹ Die Darstellungen in Bruttoäquivalenzeinkommen sind in dieser Studie auch immer nach der Höhe der jeweiligen Bruttoäquivalenzeinkommen geordnet.

²⁰ Der Begriff Bruttolohneinkommen wird in dieser Arbeit synonym für Bruttolohn- und -gehaltseinkommen verwendet.

²¹ Einschließlich Sonderzahlungen (also 12-mal jährlich).

im Jahr 2000 lag das Verhältnis des 10. Dezils zum 1. Dezil bei 9,7.

Diese Zunahme der Ungleichheit kommt auch in der Entwicklung der Einkommensanteile und des Gini-Koeffizienten²² zum Ausdruck: In das unterste Drittel flossen 2000 15,9% der Personeneinkommen und ins oberste 54,8%, im Jahr 2005 entfallen auf das 1. Terzil 15,1% und auf das dritte 55,5% und der Gini-Koeffizient stieg seit 2000 um 3,6% von 0,306 auf 0,317. Noch stärker hatte die Streuung der Individualeinkommen in den neunziger Jahren zugenommen; zwischen 1991 und 2000 ist der Gini-Koeffizient um 11,3% gestiegen, sein Wert belief sich nach den Mikrozensusdaten 1991 auf 0,275 (Übersicht 6).

Die Hauptursachen für diese Entwicklung liegen - längerfristig strukturell - in technologischen Veränderungen und dem Prozess der Globalisierung begründet, die auf der einen Seite ein relatives Überangebot an Geringqualifizierten und auf der anderen eine Übernachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften mit sich bringen. In den letzten zwei Jahrzehnten kommt dazu insbesondere im Zusammenhang mit dem Berufseinstieg eine rasche Zunahme der Teilzeitbeschäftigung und atypischer Beschäftigungsverhältnisse (Acemoglu, 2002, Ochsén - Welsch, 2005, Guger - Knittler - Marterbauer, 2008).

22 Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Übersicht 5: Grenzen und Durchschnitte der Bruttoeinkommen der Personen und der Bruttomarkteinkommen der Haushalte, 2000 und 2005

	Unselbständig beschäftigte Personen (ohne PensionistInnen)				2000 Unselbständigenhaushalte			
	Bruttoeinkommen		Bruttoäquivalenzeinkommen der Haushalte		Bruttomarkteinkommen		Nicht-Selbständigenhaushalte Bruttomarkteinkommen	
	Grenzen	Durchschnitt	Grenzen	Durchschnitt	Grenzen In €	Durchschnitt	Grenzen	Durchschnitt
Bruttoeinkommen								
1. Terzil	1.631	1.084		1.246	2.654	1.899	1.875	1.112
2. Terzil	2.371	2.010		2.095	4.236	3.418	3.493	2.598
3. Terzil	Mehr als 2.371	3.744		3.659	Mehr als 4.236	6.304	Mehr als 3.493	5.472
Insgesamt		2.279		2.334		3.875		3.061
Personen		2.800.751				1.562.860		2.876.699
Haushalte								
					2005			
1. Terzil	1.626	1.052		1.198	2.694	1.888	1.986	1.172
2. Terzil	2.500	2.032		2.112	4.315	3.468	3.664	2.765
3. Terzil	Mehr als 2.500	3.870		3.895	Mehr als 4.315	6.742	Mehr als 3.664	5.884
Insgesamt		2.316		2.399		4.033		3.273
Personen		3.078.250				1.832.883		3.177.492
Haushalte								

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 6: Verteilung der Bruttolohneinkommen der Personen und der Bruttomarkteinkommen der Haushalte, 2000 und 2005

Bruttoeinkommen	Unselbständig beschäftigte Personen (ohne PensionistInnen) Bruttolohneinkommen		2000 Unselbständigenhaushalte Bruttomarkteinkommen		Nicht-Selbständigenhaushalte Bruttomarkteinkommen	
	Grenzen in €	Anteile in %	Grenzen in €	Anteile in %	Grenzen in €	Anteile in %
1. Terzil	1.631	15,9	2.654	16,3	1.875	12,1
2. Terzil	2.371	29,4	4.236	29,4	3.493	28,3
3. Terzil	Mehr als 2.371	54,8	Mehr als 4.236	54,3	Mehr als 3.493	59,6
Insgesamt		100,0		100,0		100,0
2005						
1. Terzil	1.626	15,1	2.694	15,6	1.986	11,9
2. Terzil	2.500	29,3	4.315	28,7	3.664	28,2
3. Terzil	Mehr als 2.500	55,5	Mehr als 4.315	55,7	Mehr als 3.664	59,9
Insgesamt		100,0		100,0		100,0
Gini-Koeffizient						
2005		0,317		0,312		0,373
2000		0,306		0,294		0,367
1991		0,275		0,281		0,367
1983				0,25		0,34

Q: Guger (1987), Guger (1996A), EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Aus dieser Entwicklung ergibt sich eine zunehmende Streuung der Individualeinkommen, die sich aber noch nicht in einer ungleicheren Verteilung der Haushaltseinkommen niederschlagen muss. Denn der starke Anstieg der Teilzeitbeschäftigung von Frauen steht auch in engem Zusammenhang mit der höheren Frauenerwerbsbeteiligung. Frauen, die früher nicht erwerbstätig waren, treten vielfach als Teilzeitbeschäftigte - und damit mit niedrigerem individuellem Einkommen²³ - in den Erwerbsprozess ein. Sie stärken damit das Haushaltseinkommen, obwohl die Streuung der Individualeinkommen vergrößert wird. Der Vergleich mit den Äquivalenzeinkommen zeigt beispielsweise, dass das nach der Anzahl und dem Alter der Haushaltsmitglieder gewichtete Pro-Kopf-Einkommen 2005 im 1. Dezil 750 € beträgt, obwohl das individuelle Durchschnittseinkommen

23 Zu den geschlechtsspezifischen Einkommensunterschieden siehe die jüngste Arbeit von Grünberger - Zulehner (2009).

bei 521 € liegt. Darin kommt zum Ausdruck, dass ein großer Teil der NiedriglohnbezieherInnen (geringfügig Beschäftigte, Teilzeitbeschäftigte usw.) mit Personen mit höherem Erwerbseinkommen zusammenlebt. In den neunziger Jahren nahm auch auf Haushaltsebene die Ungleichheit schwächer zu als auf Personenebene. Seit 2000 entwickeln sich allerdings die Haushaltseinkommen sowohl für die Unselbständigen- als auch für Nicht-Selbständigenhaushalte deutlich stärker auseinander.

4.2.2. Verteilung der Bruttohaushaltseinkommen

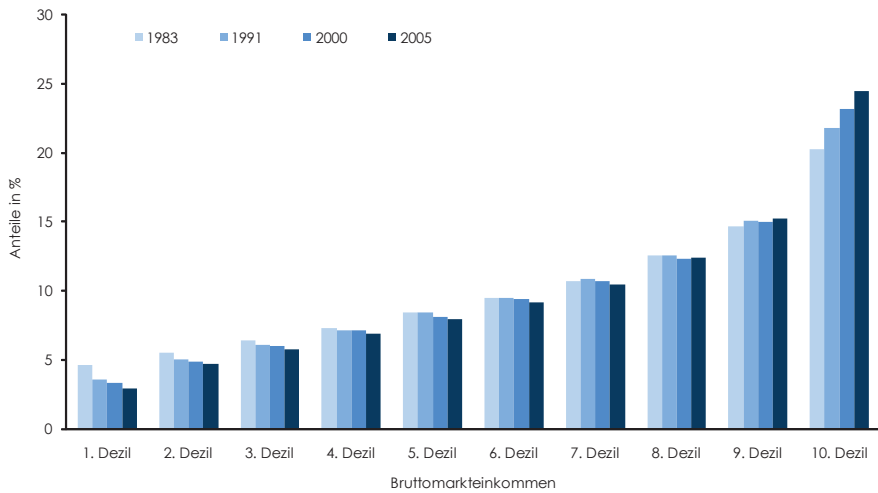
Das durchschnittliche Bruttomarkteinkommen der Unselbständigenhaushalte beträgt 2005 4.033 € (Median 3.451 €) und das der Nicht-Selbständigenhaushalte (also mit Pensionen, aber ohne übrige Transfers) 3.273 € (Median 2.721 €; Übersicht 5). Die Streuung der Bruttomarkteinkommen der Unselbständigenhaushalte ist etwas geringer als die der Individualeinkommen der ArbeitnehmerInnen. Über die Nicht-Selbständigenhaushalte gesehen, ist aber die Verteilung deutlich ungleicher, da in den unteren Einkommensgruppen dieser Haushalte die Markteinkommen weniger Gewicht haben, obgleich auch hier die Pensionen zu den Markteinkommen zählen.

Ein Vergleich der Durchschnittseinkommen und der Verteilungen zwischen den beiden Vergleichsjahren 2000 und 2005 zeigt, dass die Verteilung der Bruttomarkteinkommen in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts spürbar ungleicher wurde. Die ersten Dezile in den Verteilungen mussten sowohl auf Personen- als auch auf Haushaltsebene teils beträchtliche Einbußen in den nominellen Bruttomarkteinkommen hinnehmen. Obgleich die Vergleichbarkeit der beiden Erhebungen, die auf Befragungen beruhen, eingeschränkt ist, weisen auch die Registerdaten der Lohnsteuerstatistiken - wo es sich allerdings um Steuerfälle und nicht um Personen handelt - in dieselbe Richtung (Guger - Marterbauer, 2007).

Der starke Anstieg der Teilzeitbeschäftigung und der atypischen Beschäftigungsverhältnisse dämpft die Lohneinkommen in den unteren Dezilen deutlich. Bemerkenswert ist, dass nicht nur die Individualeinkommen davon betroffen sind, sondern auch die Haushaltseinkommen. Die durchschnittlichen Lohneinkommen der Unselbständigenhaushalte sind im 1. Dezil gleich stark gesunken (-8%) wie die Individualeinkommen der LohnbezieherInnen. Viel stärker waren die Lohneinbußen in den Nicht-Selbständigenhaushalten, in denen neben Haushalten unselbständig Beschäftigter auch PensionistInnen-, Arbeitslosen- und StudentInnenhaushalte u. a. vertreten sind. Teilzeit- und atypische Beschäftigung dürften in den Haushalten von TransfereinkommensbezieherInnen besonders stark zugenommen haben.

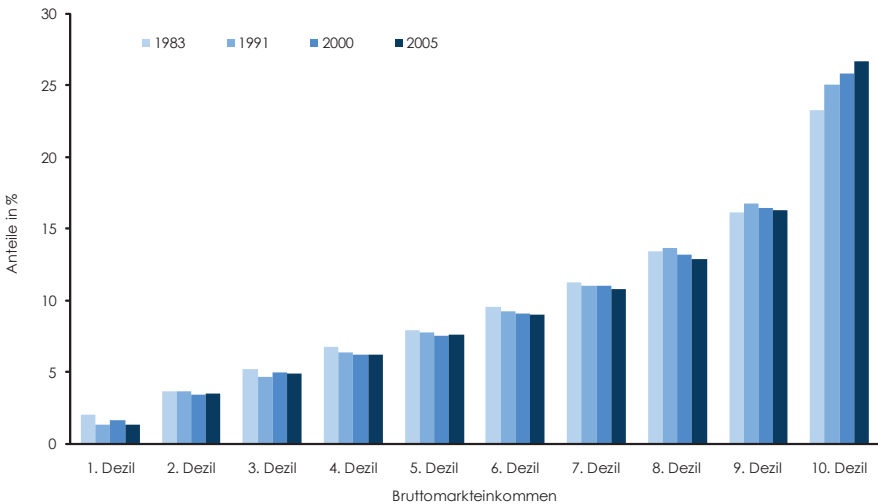
Insgesamt stieg in den letzten 1½ Jahrzehnten die Ungleichheit in den Primäreinkommen (Bruttomarkteinkommen): Während die Anteile der Einkommen der unteren Einkommensgruppen - egal, ob nach Dezilen, Quartilen oder Terzilen betrachtet - sowohl aus personeller als auch aus der Haushaltsperspektive schrumpften, vergrößerten sich die Anteile in den obersten Einkommensschichten deutlich (Übersicht 6). Für die Nicht-Selbständigenhaushalte reduzierte sich seit 1983 der Einkommensanteil des 1. Dezils um ein Drittel (von 2,1% auf 1,4%), jener des obersten Dezils stieg um 3,5 Prozentpunkte (von 23,3% auf 26,8%).

Abbildung 4: Verteilung der Bruttomarkteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 1983, 1991, 2000 und 2005



Q: Guger (1987), Guger (1996A), EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 5: Verteilung der Bruttomarkteinkommen der Nicht Selbständigenhaushalte, 1983, 1991, 2000 und 2005



Q: Guger (1987), Guger (1996A), EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

Auf Haushaltsebene war die Zunahme der Ungleichheit in den letzten fünf Jahren stärker als im Jahrzehnt davor: Für die Haushalte der unselbständig Beschäftigten stieg der Gini-Koeffizient in den neunziger Jahren um 4,5% von 0,281 auf 0,294 und seit Beginn des Jahrzehnts um 6,4%. Für die Nicht-Selbständigenhaushalte blieb die Streuung in den neunziger Jahren gemessen am Gini-Maß mit 0,367 unverändert, stieg aber zwischen 2000 und 2005 um 1,6% (Übersicht 6).

Die hier dargestellten Primäreinkommen enthalten mit Ausnahme der Pensionen, die in diesem Bericht auch als Primäreinkommen angesehen werden, keine Transferleistungen. Da im 1. Dezil ein hoher Anteil an TransferempfängerInnen (25% Arbeitslose bzw. die Hälfte aller arbeitslosen Personen, 23% Kinder, SchülerInnen, StudentInnen) vertreten ist, die keine Primäreinkommen beziehen, erreicht das Durchschnittseinkommen für die untersten 10% der Nicht-Selbständigenhaushalte nur 459 € - im 2. Dezil dagegen bereits 1.172 €. Betrachtet man die Bruttogesamteinkommen - also nach dem Umverteilungsprozess einschließlich Transfers (Arbeitslosengeld, Karenz- bzw. Kinderbetreuungsgeld usw.) -, so steigt das durchschnittliche Bruttoeinkommen im 1. Dezil auf 787 € und im 2. Dezil auf 1.350 €.

Die Einkommensverteilung und ihre Entwicklung ist wesentlich von der Sozialstruktur einer Gesellschaft und deren Veränderung mitbestimmt, die wieder von Faktoren wie der demographischen, ökonomischen und sozialen Entwicklung entscheidend abhängen. Die demographische Alterung und die Zunahme der Einpersonenhaushalte fördern ebenso die Ungleichheit in der Einkommensverteilung wie die Angleichung der Bildungswege und des Erwerbsverhaltens zwischen den Geschlechtern in der Zusammensetzung der Haushalte, die zur Formierung einkommensschwacher Haushalte einerseits und einkommensstarker andererseits führen.

4.2.3. Verteilung der Äquivalenzeinkommen

Die Haushaltseinkommen bilden ohne Berücksichtigung der Haushaltsgröße und -zusammensetzung - also der Anzahl und der Altersstruktur der Personen, die im Haushalt leben und von diesem Einkommen leben müssen - keinen eindeutigen Indikator für die ökonomische Situation eines Haushalts. Im 4. Quartil leben 2005 mit durchschnittlich 3 Personen doppelt so viele Personen wie im 1. Quartil, und die Anzahl der Kinder ist im unteren Drittel, wo viele PensionistInnenhaushalte vertreten sind, mit 0,2 Kindern je Haushalt (unter 14 Jahren) halb so hoch wie in den oberen zwei Dritteln.

Werden die Haushaltsgröße und -zusammensetzung des Haushalts in Form der EU-Äquivalenzskala berücksichtigt und die Haushalte nach dem gewichteten Pro-Kopf- bzw. Äquivalenzeinkommen sortiert, so variiert die durchschnittliche Anzahl der Personen nur geringfügig, zwischen 2,1 im 1. Quartil und 4. Quartil, 2,4 im 2. Quartil und 2,3 im 3. Quartil. Entsprechend geringer streut nach dieser Neuverteilung auch die Äquivalenzzahl, die neben der Anzahl der Personen auch deren Alter einbezieht: Sie beläuft sich auf 1,4 im ersten Fünftel der Verteilung, 1,6 in den mittleren sechs Dezilen und auf 1,5 im obersten Fünftel.

Übersicht 7: Grenzen und Durchschnitte der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Haushalte, 2000 und 2005

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	Grenzen In €	Durchschnitt In €	Anteile in %	Grenzen In €	Durchschnitt In €	Anteile in %
1. Terzil	1.623	1.176	17,0	1.238	827	14,4
2. Terzil	2.481	2.054	30,1	2.103	1.665	28,9
3. Terzil	Mehr als 2.481	3.735	52,9	Mehr als 2.103	3.259	56,8
Insgesamt		2.312	100,0		1.918	100,0
Gini-Koeffizient			0,285			0,329
2005						
1. Terzil	1.700	1.226	16,7	1.416	895	14,0
2. Terzil	2.605	2.131	29,0	2.338	1.856	29,1
3. Terzil	Mehr als 2.605	3.980	54,3	Mehr als 2.338	3.635	56,9
Insgesamt		2.446	100,0		2.129	100,0
Gini-Koeffizient			0,294			0,335

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Diese gewichteten Pro-Kopf- oder Äquivalenzeinkommen sind deutlich weniger ungleich verteilt als die Haushaltseinkommen. Der Gini-Koeffizient der gewichteten Pro-Kopf-Bruttomarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte ist mit 0,329 im Jahr 2000 und 0,335 im Jahr 2005 in beiden Jahren um rund 10% niedriger als jener der Haushaltseinkommen (Übersicht 7). Während 2005 knapp 60% der Haushaltseinkommen auf das obere Drittel, 28% auf das mittlere und nur 12% auf das untere Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte entfallen, fließen nur 57% der äquivalenten Bruttomarkteinkommen ins obere, gut 29% ins mittlere und 14% ins untere Drittel (Übersicht 6) und Übersicht 7). Die Haushalte der unselbständig Beschäftigten sind homogener, daher ändert sich die Verteilung nur wenig. Der Gini-Koeffizient der Äquivalenzeinkommen ist für diese Haushalte im Jahr 2000 mit 0,285 um rund 3% und im Jahr 2005 mit 0,294 um rund 6% niedriger als jener der Haushaltseinkommen. Die Verteilung der Markteinkommen wurde aber auch auf Basis der Äquivalenzeinkommen ungleicher: Seit 2000 ist der Gini-Koeffizient für die Nicht-Selbständigenhaushalte um rund 2% und für die Unselbständigenhaushalte um 3½% gestiegen.

Da in dieser Studie die Umverteilung im Vordergrund steht, wird die Primärverteilung nicht näher analysiert. Sie bildet die Ausgangsbasis für die Analyse des Umverteilungsprozesses, der durch die Steuern und Abgaben auf der einen Seite und durch die monetären und realen öffentlichen Transfers auf der anderen Seite zustande kommt.

4.3. Zusammenfassung

Die Primäreinkommensverteilung wurde in den letzten 1½ Jahrzehnten deutlich ungleicher. Auf individueller Ebene nahm die Streuung der Bruttomarkteinkommen vor allem in den neunziger Jahren deutlich zu.

Die Verteilung der Bruttomarkteinkommen der Haushalte änderte sich in den neunziger Jahren nur wenig, wurde aber seit 2000 merklich ungleicher. Über die Nicht-Selbständigenhaushalte gesehen, bezog das unterste Quartil zu Beginn des Jahrzehnts 7,5% der Bruttomarkteinkommen, 2005 sind es 7,3%. Der Anteil des obersten Quartils stieg in diesem Zeitraum von 49,4% auf 49,9%.

Die Hauptgründe für die zunehmende Ungleichheit in der Verteilung der Markteinkommen liegen in konjunkturellen und strukturellen Ursachen begründet, die in die gleiche Richtung wirken: Auf der individuellen Ebene haben zum einen Teilzeitarbeit und atypische Beschäftigungsformen stark zugenommen und zum anderen dämpfen der technische Fortschritt und die Globalisierung die Einkommen der Geringqualifizierten, während diese Faktoren Hochqualifizierte eher begünstigen (Guger - Knittler - Marterbauer, 2008). Aus der Haushaltsperspektive, nehmen einerseits die Einpersonenhaushalte zu und andererseits treffen mit der Angleichung der Bildungs- und Erwerbsstandards in der Zusammensetzung der Haushalte vermehrt einkommensstarke bzw. einkommensschwache PartnerInnen aufeinander.

5.UMVERTEILUNG DURCH STEUERN UND ABGABEN

In der Inzidenzforschung, der Analyse der materiellen Steuerlast der öffentlichen Abgaben, wird in der Regel zwischen direkten und indirekten Steuern unterschieden. Diese Unterscheidung knüpft an der vermuteten bzw. angenommenen Überwälzbarkeit der Steuerlast an: Die Einkommen-, Vermögen- und Erbschaft- oder Schenkungsteuern werden im Allgemeinen als direkte Steuern bezeichnet und als nicht überwälzbar angesehen, d. h., es wird angenommen, dass sie von dem gezahlt werden, der sie ökonomisch trägt. Steuern auf den Umsatz oder Verbrauch werden dagegen als indirekte Steuern bezeichnet, und es wird unterstellt, dass sie überwälzbar sind und nicht von dem getragen werden, der sie dem Fiskus abführt. Diese Unterscheidung ist weder von vornherein begrifflich klar noch von der empirischen Wirkung her eindeutig (Fullerton - Metcalf - Gilbert, 2002). So sind die Sozialversicherungsbeiträge gesetzlich als ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenbeiträge ausgestaltet, werden aber beide formal in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung den Arbeitsentgelten und damit in der funktionalen Verteilungsanalyse - in der Lohnquotenberechnung - den ArbeitnehmerInnen zugerechnet. Wer aber eine Änderung in den Beitragssätzen ökonomisch trägt, ist nicht von vornherein klar. Die Überwälzbarkeit hängt schließlich von der Marktform und den Elastizitäten ab, das gilt für die Sozialabgaben wie für Einkommen-, Umsatz- und Verbrauchssteuern.

Wie in den meisten Studien dieser Art wird auch hier von der Annahme der ‚formalen Inzidenz‘ ausgegangen. Direkten Steuern wird dabei im Allgemeinen eine progressive und indirekten Steuern eine regressive Wirkung²⁴ zugeschrieben. Direkte, am Einkommen oder Vermögen bemessene Steuern belasten demnach BezieherInnen hoher

24 Als progressiv wird eine Steuer bezeichnet, wenn die durchschnittliche Steuerbelastung in Relation zum Einkommen mit steigen dem Einkommen zunimmt, also der Durchschnittssteuersatz steigt. Im umgekehrten Fall, wenn die durchschnittliche Steuerbelastung mit zunehmendem Einkommen sinkt, wird von regressiver Steuer gesprochen. Im Falle der Staatsausgaben ist die Definition umgekehrt, allerdings von der ökonomischen Wirkung aus betrachtet analog: Steigen die Staatsausgaben in Relation zum Einkommen mit wachsendem Einkommen, so werden sie als regressiv und sinkende als progressiv bezeichnet.

Einkommen in stärkerem Maße und indirekte, am Verbrauch bemessene Steuern die ärmeren Bevölkerungsschichten. Die Aufbringung des öffentlichen Finanzbedarfs durch indirekte Steuern wird daher aus verteilungspolitischer Sicht immer wieder kritisiert: Während direkte Steuern auf dem Leistungsfähigkeitsprinzip beruhen, belasten indirekte Steuern aufgrund des höheren Konsumanteils am verfügbaren Einkommen oder auch aufgrund der Verbrauchsstruktur (hoher Ausgabenanteil für Energie, Tabak usw.) ärmere Schichten der Bevölkerung stärker.

Im Folgenden wird die Umverteilungswirkung der wichtigsten Einnahmenkategorien des Staates in den Basisjahren 2000 und 2005 analysiert und mit den Ergebnissen der früheren Studien verglichen. Die Analyse beschränkt sich wieder auf die Lohn- und Pensionseinkommen: Zum einen konnten die Steuern und Sozialabgaben aus den selbständigen Einkünften nicht in vergleichbarer Form errechnet werden und zum anderen aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den früheren Studien des WIFO zu diesem Thema. Die Arbeit konzentriert sich auf die Umverteilungswirkungen der Steuern: Detaillierte steuerpolitische Reformvorschläge wurden vor kurzem vom WIFO mit der Studie „Ziele und Optionen der Steuerreform“ (Aiginger et al., 2008) vorgelegt.

Im ersten Abschnitt dieses Kapitels werden die direkten Abgaben - die Sozialversicherungsbeiträge und die Lohnsteuer - analysiert und im zweiten die indirekte Besteuerung.

5.1. Inzidenz der direkten Lohnabgaben

ALOIS GUGER

Diese Analyse beschränkt sich auf die Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge der ArbeitnehmerInnen, da aus den Einkommen der Selbständigen die Steuern und Sozialabgaben nicht in vergleichbarer Form errechnet werden konnten und veranlagungspflichtige Einkünfte und Zinseinkommen unterrepräsentiert sind. Trotzdem sind damit rund 80% des direkten Steueraufkommens der privaten Haushalte erfasst.

5.1.1. Sozialversicherungsabgaben

Die Sozialversicherungsbeiträge bilden zusammen mit den übrigen DienstnehmerInnenabgaben (Kammerumlage und Wohnbauförderungsbeitrag) für die breite Masse der unselbständig Erwerbstätigen die größte Abgabenleistung. Bis zu einem laufenden Bruttobezug von rund 3.000 € (einschließlich Sonderzahlungen) oder für über 80% der ArbeitnehmerInnen übertreffen die Sozialabgaben die tarifliche Lohnsteuerleistung. Werden erhöhte Werbungskosten und/oder Sonderausgaben geltend gemacht, so ist die tatsächlich gezahlte Lohnsteuer noch niedriger.

Da diese Arbeit in erster Linie die Umverteilungsprozesse zwischen dem Staat im weiteren Sinn (also einschließlich der gesetzlichen Sozialversicherung) und den privaten Haushalten zum Gegenstand hat, werden in der folgenden Analyse der Verteilungswirkungen nach Einkommensschichten nur die ArbeitnehmerInnenbeiträge ausgewiesen.

Die ArbeitgeberInnenbeiträge, die in der VGR auch den Arbeitsentgelten zugerechnet werden, haben - abgesehen von der unterschiedlichen Höhe - aufgrund der oben diskutierten Annahme der ‚formalen Inzidenz‘ für die privaten Haushalte die gleiche Umverteilungswirkung. Insgesamt tragen sie durch die höheren Pensionsversiche-

rungsbeiträge der ArbeitgeberInnen, die Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung und zum Familienlastenausgleichsfonds mehr als die Hälfte der Beiträge bzw. der zweckgebundenen Mittel zur Finanzierung der Sozialsysteme bei.

5.1.1.1. Sozialabgabenquote und Verteilung der Sozialabgaben

Der dynamische Ausbau des Sozialstaates in den sechziger und siebziger Jahren, als die Sozialquote von 1960 bis 1980 um rund 10 Prozentpunkte von 16½% auf 26% stieg, war auch mit einer deutlichen Anhebung der Beitragssätze zur gesetzlichen Sozialversicherung verbunden; allein die Pensionsversicherungsbeiträge im ASVG wurden - insgesamt für ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen - für ArbeiterInnen von 12% auf 20,5% und für Angestellte von 11% auf 19,8% erhöht.

In den achtziger Jahren, als die Sozialquote abgesehen von konjunkturellen Schwankungen konstant blieb, wurden im ASVG die Pensionsversicherungsbeiträge (0,5 Prozentpunkte) und der Pensionsversicherungsbeitrag in der Beamtenversicherung (3 Prozentpunkte) angehoben. Gleichzeitig blieb aber in diesem Zeitraum die Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage deutlich hinter der Einkommensentwicklung zurück.

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre kam es zu einer sozialpolitischen Offensive (u. a. Familienpakete 1989, 1993, Einführung des Pflegegeldes 1993), die sich in einem Anstieg der Sozialquote um über 2½ Prozentpunkte auf fast 29% und in höheren Kranken- und Arbeitslosenversicherungsbeiträgen - in Summe um rund 1½ Prozentpunkte - sowie in einem überproportionalen Anstieg der Höchstbeitragsgrundlage niederschlug. Abgesehen von einer schrittweisen Anpassung der Beitragssätze zur Krankenversicherung zwischen ArbeiterInnen und Angestellten blieben seit Mitte der neunziger Jahre die Beitragssätze weitgehend stabil, und die Sozialquote schwankte in Abhängigkeit von der Konjunkturlage zwischen 28% und 29½%.

Die Sozialversicherungsbeiträge bilden die aufkommensstärkste öffentliche Abgabe. Im Jahr 2007 betrugen die ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenbeiträge in Summe 39 Mrd. €. Allein auf die ArbeitnehmerInnen entfielen rund 16 Mrd. €. Insgesamt wirken die Sozialversicherungsbeiträge durch die Höchstbeitragsgrundlage regressiv auf die Einkommensverteilung. Die Beitragssätze sind wohl zwischen der Geringfügigkeitsgrenze und der Höchstbeitragsgrundlage konstant und wirken daher für 90% der LohnbezieherInnen proportional. Da aber für Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage, die im Jahr 2008 monatlich 3.930 € betrug, der Absolutbetrag unabhängig von der Einkommenshöhe gleich bleibt (715 € für ArbeiterInnen und 710 € für Angestellte), wirken die Sozialversicherungsbeiträge insgesamt regressiv. Außerdem zahlten bis vor kurzem ArbeiterInnen, die im Durchschnitt rund ein Viertel weniger verdienen als Angestellte (Statistik Austria, 2008B), spürbar höhere Krankenversicherungsbeiträge. Seit 2000 wird diese Differenz schrittweise abgebaut. Die Pensionsversicherungsbeiträge der BeamtenInnen wirkten in der Vergangenheit proportional, da das BeamtenInnenpensionsrecht keine Höchstbeitragsgrundlage kannte. Mit der Harmonisierung der Pensionssysteme, die mit dem Allgemeinen Pensionsgesetz 2005 in Kraft trat, gilt auch (zumindest) für die BundesbeamtenInnen die Höchstbeitragsgrundlage des ASVG.

PERSONENEbene

Die durchschnittliche Sozialabgabenquote, also die ArbeitnehmerInnenbeiträge zur Sozialversicherung gemessen am Bruttoeinkommen, blieb auf individueller Ebene betrachtet in den achtziger Jahren weitgehend stabil und ist seither kontinuierlich gestiegen, in den neunziger Jahren um 2 Prozentpunkte, von 13,6% im Jahr 1991 auf 15,6% im Jahr 2000 und in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts um ½ Prozentpunkt auf 16,1% im Jahr 2005 (Übersicht 8). Am höchsten sind die Sozialabgaben in den mittleren Einkommensgruppen vom 2. bis zum 8. Dezil mit rund 17½% im Jahr 2005. Die wachsende Bedeutung der geringfügigen Beschäftigung schlägt sich in der Entwicklung der Sozialabgabenquote des 1. Dezils nieder: Diese entsprach in den Jahren 1983

und 1991 weitgehend jener in den mittleren Einkommensgruppen, fällt aber seither immer stärker zurück; im Jahr 2000 betrug der Abstand gut 1 Prozentpunkt und 2005 fast 2 Prozentpunkte - in diesem Zeitraum hat die geringfügige Beschäftigung um ein Sechstel zugenommen. Auch am oberen Ende der Verteilung sinkt die Sozialabgabenquote, einerseits durch die Höchstbeitragsgrundlage und andererseits aus strukturellen Gründen: BeamtInnen hatten wohl bis 2004 keine Höchstbeitragsgrundlage²⁵ in der Pensionsvorsorge aber in Summe einen niedrigeren Sozialabgabensatz (keinen Arbeitslosenversicherungsbeitrag) und sind in der oberen Hälfte der Verteilung stärker vertreten. 2005 liegt der Anteil der Sozialabgaben der ArbeitnehmerInnen im obersten Viertel mit 14,6% rund 3 Prozentpunkte unter jenem im mittleren Einkommensbereich, im Jahr 2000 und davor 1991 betrug dieser Abstand fast 4 Prozentpunkte. Ein Grund für die Verringerung dieses Abstandes dürfte in der überproportionalen Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage seit Anfang der neunziger Jahre liegen. Diese war in den achtziger Jahren nur halb so rasch gewachsen wie die durchschnittliche Beitragsgrundlage.

Zusammen mit der Zunahme der geringfügigen Beschäftigung hat diese überproportionale Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage die regressive Verteilungswirkung der Sozialbeiträge in den letzten Jahrzehnten merklich abgeschwächt: 2005 verdienen die unteren zwei Drittel der unselbständig beschäftigten Personen in der Einkommenshierarchie 44,5% der Bruttoeinkommen und zahlen 48% der Sozialversicherungsbeiträge. Im Jahr 2000 entfielen auf die unteren zwei Drittel 45,2% der Einkommen und 50% der Beiträge (Übersicht 8) und im Jahr 1991 lag das Verhältnis bei 46,8% zu 53,4%. Seit den frühen achtziger Jahren haben sich damit der Einkommensanteil der oberen drei Dezile um rund 3 Prozentpunkte und der Anteil an der Beitragsleistung um rund 5 Prozentpunkte erhöht.

²⁵ Für die seit 2005 pragmatisierten BeamtInnen gilt in der Pensionsversicherung die Höchstbeitragsgrundlage des ASVG. Die vor 1995 geborenen BeamtInnen haben in der Pensionsversicherung weiterhin keine Höchstbeitragsgrundlage. Für nach 1995 geborene und vor 2005 pragmatisierte BeamtInnen gilt die Parallelrechnung, d. h., sie unterliegen zum Teil dem ASVG (mit der Höchstbeitragsgrundlage) und zum Teil der alten Pensionsregelung für BeamtInnen ohne Höchstbeitragsgrundlage aber mit höherem Beitragssatz.

Übersicht 8: Verteilung der Bruttoeinkommen und der Sozialversicherung sowie Sozialabgabenquoten für Personen nach Brutto-lohneinkommen und für Haushalte nach Bruttomarkteinkommen, 2000 und 2005

Bruttoein- kommen	2000					2005				
	Unselbständig beschäftigte Personen (ohne Pensionistinnen)					Unselbständigenhaushalte				
	Bruttohohn- einkommen	Sozialver- sicherung) Anteile in %	Sozialab- gabenquote In % des Bruttohohnein- kommens	Bruttomarkt- einkommen	Sozialver- sicherung) Anteile in %	Bruttomarkt- einkommen	Sozialab- gabenquote In % des Bruttomarktein- kommens	Bruttomarkt- einkommen	Sozialver- sicherung) Anteile in %	Sozialab- gabenquote In % des Bruttomarktein- kommens
1. Terzil	15,9	17,5	17,2	16,3	18,3	12,1	16,6	12,1	8,0	8,1
2. Terzil	29,4	32,6	17,3	29,4	31,7	28,3	16,0	28,3	29,4	12,8
3. Terzil	54,8	50,0	14,2	54,3	50,0	59,6	13,7	59,6	62,6	12,9
Insgesamt	100,0	100,0	15,6	100,0	100,0	100,0	14,9	100,0	100,0	12,3
Gini-Koeffizient	0,306	0,249		0,294	0,241	0,367		0,367	0,412	
1. Terzil	15,1	16,2	17,2	15,6	17,3	11,9	16,9	11,9	9,0	9,4
2. Terzil	29,3	31,9	17,5	28,7	30,8	28,2	16,4	28,2	29,2	13,0
3. Terzil	55,5	52,0	15,1	55,7	51,9	59,9	14,2	59,9	61,8	12,9
Insgesamt	100,0	100,0	16,1	100,0	100,0	100,0	15,3	100,0	100,0	12,5
Gini-Koeffizient	0,317	0,274		0,312	0,264	0,373		0,373	0,402	

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9. – 1) ArbeitnehmerInnenbeiträge.

HAUSHALTSEBENE

Auf der Haushaltsebene ist die durchschnittliche Sozialabgabenquote innerhalb der Unselbständigenhaushalte mit 14,9% im Jahr 2000 und 15,3% im Jahr 2005 jeweils etwa $\frac{3}{4}$ Prozentpunkte geringer als auf der individuellen Ebene (Übersicht 8). Ausschlaggebend dafür dürfte sein, dass in Unselbständigenhaushalten auch PensionistInnen leben, die keine Pensionsversicherungsbeiträge zahlen, deren Pensionseinkünfte aber hier als Primär- bzw. Bruttomarkteinkommen zählen.

Die regressive Wirkung der Sozialabgaben, die die BezieherInnen hoher Einkommen relativ weniger belastet, setzt sich auf Haushaltsebene fort, da Personen mit unterschiedlicher Stellung im Erwerbsleben und unterschiedlicher Einkommenssituation in Haushalten zusammenleben. Wie in den früheren Studien war auch in den beiden Basisjahren dieser Studie, 2000 und 2005, in den Unselbständigenhaushalten die Sozialabgabenquote im 1. Quartil am höchsten - 16,6% im Jahr 2000 und 16,9% im Jahr 2005 - und ist mit steigendem Einkommen auf 13,3% (2000) bzw. 13,9% (2005) gesunken. Wie schon im Jahr 1991 blieb durch die Haushaltsbildung innerhalb der Unselbständigen auch 2000 und 2005 sowohl die Einkommensverteilung als auch die Verteilung der Sozialausgaben im Vergleich zur Personenebene weitgehend unberührt: So bezieht 2005 das oberste Viertel der LohnbezieherInnen und der Unselbständigenhaushalte rund 46% der Einkommen und zahlt rund 42% der Sozialabgaben.

Betrachtet man die Nicht-Selbständigenhaushalte - also auch Haushalte, in denen PensionistInnen, Arbeitslose, StudentInnen, Personen in Elternkarenz u. a. HauptverdienerInnen sind -, so ergeben auch die Sozialabgaben ein progressives Bild: Die Sozialabgabenquote stieg im Jahr 2000 von 4,6% im untersten Dezil auf 14,3% im 8. Dezil an und sank dann auf 11,8% im obersten. Gegenüber 1991 haben damit die Sozialabgaben relativ gleichmäßig über alle Einkommensstufen zugenommen, im Durchschnitt um 1 Prozentpunkt.

In der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts (2000 bis 2005) stieg die Sozialabgabenquote im Durchschnitt um $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt auf 12,5%. Wobei der Zuwachs im ersten Viertel 2 Prozentpunkte und im letzten 0,2 Prozentpunkte beträgt. Die Sozialabgabenquote reicht 2005 von 6,3% im 1. Dezil bis zu 14% im 9. Dezil und sinkt dann im obersten auf 11,9% ab. Die progressive Verteilungswirkung der Sozialversicherungsbeiträge der Nicht-Selbständigenhaushalte ergibt sich daraus, dass in den unteren Einkommensdezilen PensionistInnen stark vertreten sind, die keine Pensionsversicherungsbeiträge zahlen, deren Pensionen aber in dieser Studie wie Bruttomarkteinkommen behandelt werden. Würden die öffentlichen Pensionen wie Transfers behandelt, wären sie nicht Teil des Primäreinkommens; d. h., die PensionistInnenhaushalte würden ohne Markteinkommen in den unteren Einkommensschichten aufscheinen.

Übersicht 9: Verteilung der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen und der äquivalenten Sozialabgaben sowie Sozialabgabenquote nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Haushalte, 2000 und 2005

	2000					
	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Äquivalente Sozialversicherung ¹⁾	Sozialabgabenquote	Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Äquivalente Sozialversicherung ¹⁾	Sozialabgabenquote
	Anteile in %		In % des Bruttoäquivalenzmarkteinkommens	Anteile in %		In % des Bruttoäquivalenzmarkteinkommens
<i>Bruttoäquivalenzmarkteinkommen</i>						
1. Terzil	17,0	18,7	16,4	14,4	10,8	8,9
2. Terzil	30,1	32,6	16,1	28,9	29,7	12,1
3. Terzil	52,9	48,7	13,7	56,8	59,5	12,3
Insgesamt	100,0	100,0	14,9	100,0	100,0	11,8
Gini-Koeffizient	0,285	0,233		0,329	0,364	
	2005					
1. Terzil	16,7	18,3	16,7	14,0	12,1	10,4
2. Terzil	29,0	31,3	16,4	29,1	30,8	12,7
3. Terzil	54,3	50,4	14,1	56,9	57,1	12,0
Insgesamt	100,0	100,0	15,2	100,0	100,0	12,0
Gini-Koeffizient	0,294	0,244		0,335	0,343	

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9. – ¹⁾ ArbeitnehmerInnenbeiträge.

ÄQUIVALENZEINKOMMEN

Werden auch die Anzahl der Haushaltsmitglieder und ihre Altersstruktur in die Analyse mit einbezogen und die Haushalte nach dem Äquivalenzeinkommen geschichtet, so bleibt in den Unselbständigenhaushalten die Höhe der Sozialabgabenquote nach Einkommensschichten sowohl im Jahr 2000 als auch 2005 davon weitgehend unberührt. Insgesamt ändert sich für die Unselbständigenhaushalte die Verteilung der Einkommen und der Sozialabgaben durch die Berücksichtigung der Haushaltsgröße und -zusammensetzung nur wenig, die Ungleichheit sinkt leicht. Im Gegensatz dazu steigt die Abgabenquote der Nicht-Selbständigenhaushalte im unteren Drittel der Verteilung und sinkt für die oberen zwei Drittel, da durch die Berücksichtigung der Haushaltsgröße PensionistInnenhaushalte mit geringeren Sozialabgaben, in denen kaum Kinder vertreten sind, nach oben rücken und Beschäftigtenhaushalte mit Kindern aber höheren Sozialabgaben nach unten. Durch die Berücksichtigung der Haushaltsgröße und -zusammensetzung wird sowohl die Verteilung der Einkommen als auch die der Sozialabgaben der Nicht-Selbständigenhaushalte merklich egalitärer, der Gini-Koeffizient der Einkommen verringert sich in beiden Jahren um rund 10% und jener der Sozialabgaben um rund 12% bzw. 17% (Übersicht 9).

5.1.1.2. Effektive Sozialabgabenquote

Die Sozialversicherungsbeiträge werden als Werbungsausgaben (§ 16 EStG), in der Einkommensteuer als Freibetrag berücksichtigt und vermindern die steuerliche Bemessungsgrundlage. Wegen der Steuerprogression sinkt die effektive durchschnittliche Beitragsbelastung mit steigendem Einkommen, da der Staat indirekt über die damit sinkende Einkommensteuerleistung überproportional zur Finanzierung der Sozialsysteme beiträgt. Diese Regelung verstärkt die sich durch die Höchstbeitragsgrundlage ergebende regressive Wirkung der Sozialabgaben und widerspricht dem Prinzip der Finanzierung nach der Leistungsfähigkeit.

In der Pensionsversicherung ergibt sich insofern ein Ausgleich als später die Leistungen aus der Pensionsversicherung der Einkommensteuer unterliegen. Die Arbeitslosengelder und der größte Teil der Leistungen der Krankenversicherung (Sachleistungen) sind aber steuerfrei, nur das Krankengeld unterliegt der Besteuerung.

Die verteilungspolitische Problematik sei hier am Beispiel der Krankenversicherungsbeiträge illustriert: Bis zu einem Bruttobezug von gut 1.000 € (14-mal pro Jahr) fällt keine Lohnsteuer an, weil der Grenzsteuersatz bei null liegt. Aus der Absetzbarkeit der Sozialabgaben ergibt sich daher keine Steuerminderung und die Unselbstständigen zahlen vom laufenden Bezug die vollen Sozialversicherungsbeiträge. Für höhere Monatsbezüge dämpft der Fiskus im Ausmaß des Grenzsteuersatzes die effektive Beitragslast, d. h., dass bei niedrigem Einkommen ohne Lohnsteuerleistung 3,75% (im Jahr 2007) Krankenversicherungsbeitrag gezahlt wird und bei der Höchstbeitragsgrundlage die effektive Belastung bei 2,3% liegt und mit steigendem Einkommen weiter sinkt (Guger et al., 2008).

Unter Berücksichtigung der steuerlichen Auswirkungen der Sozialbeiträge ist also über der Höchstbeitragsgrundlage die absolute Beitragsleistung gleich und in Relation zum Einkommen umso niedriger je weiter das Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage liegt.

5.1.1.3. Allokative und verteilungspolitische Aspekte der Beitragsfinanzierung des Sozialstaates

Die Institutionen der Finanzierung der österreichischen Sozialsysteme basieren auf der Arbeits- und Lebenswelt der traditionellen Industriegesellschaft und sind für relativ stabile Norm-Vollzeitarbeitsplätze und dauerhafte PartnerInnenbeziehungen bei struktureller Arbeitskräfteknappheit systemadäquat. Sie begünstigen aber in der neuen flexibleren Arbeitswelt bei strukturellem Arbeitskräfteüberhang eine stärkere

Segmentierung des Arbeitsmarktes und fördern die rasch wachsenden atypischen Erwerbsformen mit geringeren Lohnnebenkosten und geringerer sozialer Absicherung. Die Problematik stellt sich vor allem im Bereich niedriger Einkommen beim Berufseinstieg, bei geringer Qualifikation oder kurzer Arbeitszeit bzw. nur teilweiser Erwerbsbeteiligung (Immervoll et al., 2007, S. 3f.).

Mit den größeren Flexibilitäts- und Mobilitätsanforderungen - sowohl auf dem Arbeitsmarkt von Seiten der Betriebe als auch durch neue und wechselnde Lebensentwürfe von Seiten der ArbeitnehmerInnen - ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen der notwendigen eigenständigen sozialen Absicherung auch bei niedrigem Einkommen und einer relativ hohen Beitrags- bzw. Lohnkostenbelastung. Im Rahmen der Strategie, den frühen Pensionsantritt einzudämmen und die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte attraktiver zu gestalten, wurden daher seit 2004 ältere Arbeitskräfte von den Beiträgen zur Arbeitslosen- und Unfallversicherung sowie zum Familienlastenausgleichsfonds und vom Zuschlag nach dem Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz befreit. Seit Mitte 2008 wurden außerdem zur Entlastung niedriger Einkommen die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung für niedrige Einkommen abgeschafft bzw. gesenkt.

Das WIFO hat in Studien zur Steuerreformdiskussion (Aiginger et al., 2008, S. 56ff.) und zur Finanzierung des Sozialstaates (Guger et al., 2008) sowie im Rahmen des Weißbuchs über Wachstum und Beschäftigung (Guger - Leoni, 2006, S. 25ff.) Vorschläge zur Entlastung des Faktors Arbeit vorgelegt. Diese reichen von Überlegungen zur Einführung eines integrierten Einkommensteuertarifs, über gestaffelte Beitragssätze oder eine Ausweitung der Steuerfinanzierung in der Sozialversicherung, bis zum Vorschlag, die Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung in einen Freibetrag, der mit steigendem Einkommen abschmilzt, umzuwandeln, um die marginale Abgabenbelastung beim Erwerbszutritt zu verringern.

5.1.1.4. Zusammenfassung

Die Sozialversicherungsbeiträge wirken durch die Höchstbeitragsgrundlage regressiv auf die Einkommensverteilung und belasten damit SpitzenverdienerInnen weniger als solche mit niedrigem oder durchschnittlichem Einkommen. Diese Wirkung wird durch die Absetzbarkeit der Beiträge als Werbungskosten im Einkommensteuerrecht noch verstärkt. Die Höhe der Sozialabgaben stellt vor allem im Niedriglohnbereich sowohl ein arbeitsmarkt- als auch ein verteilungspolitisches Problem dar. Die volle Beitragsleistung ab der Geringfügigkeitsgrenze bedeutet oft beim Erwerbseintritt einen zu breiten Steuerkeil - hohe Abzüge für ArbeitnehmerInnen und hohe Lohnnebenkosten für die Betriebe - in einem vielfach geringqualifizierten Segment. Dadurch kann eine Ausweitung der Arbeitsmarktintegration erschwert oder legale Beschäftigung generell behindert werden. Die Höchstbeitragsgrundlage bedeutet andererseits aus der Finanzierungsperspektive der Sozialversicherung, dass die am raschesten wachsenden Teile der Erwerbseinkommen nicht der Beitragspflicht unterliegen.

Während die regressive Wirkung der Sozialabgaben in den achtziger Jahren zugenommen hatte, hat sich in den letzten 1½ Jahrzehnten durch die Zunahme der geringfügigen Beschäftigung und die überproportionale Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage diese regressive Wirkung auf Personenebene und für Unselbständigenhaushalte gemildert.

5.1.2. Lohnsteuer

Mit einem Aufkommen von 20 Mrd. € im Jahr 2007 bildet die Lohnsteuer zusammen mit der Mehrwertsteuer (21 Mrd. €) die aufkommensstärkste Steuer. Da Steuern auf Vermögen nur eine vergleichsweise geringe Rolle spielen, die Einkommensteuer (2,5 Mrd. €) einigen Gestaltungsspielraum bietet und die Kapitalertragsteuer (3 Mrd. €) mit einem Steuersatz von 25% proportional zur Bemessungsgrundlage besteuert, dürfte sie auch die progressivste Staatseinnahme darstellen.

5.1.2.1. Reformschritte der letzten 1½ Jahrzehnte

Die steuerpolitischen Änderungen seit der letzten Umverteilungsstudie, der das Basisjahr 1991 zugrunde liegt, haben den Progressionsgrad der Lohnsteuer erhöht. Obwohl die Steuerreform 1993 die Tarifsätze unverändert ließ und zwischen 1991 und 1995 die Sozialabgaben der ArbeitnehmerInnen um 1½ Prozentpunkte angestiegen waren, ist durch die Anhebung der Absetzbeträge verbunden mit einer Negativsteuer die Abgabenbelastung für niedrige Einkommen insgesamt gesunken²⁶. Mitte der neunziger Jahre prägten Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung die Steuerpolitik, die die progressive Wirkung der Einkommen- bzw. Lohnsteuer weiter erhöhten: Bei unveränderten Einkommensteuertarifen wurde der allgemeine Absetzbetrag für Einkommen ab 14.535 € (200.000 S) reduziert und ab 36.336 € (500.000 S) ganz abgeschafft. Außerdem wurde zum einen die Abzugsfähigkeit der Sonderausgaben deutlich eingeschränkt und zum anderen verringert seither der auf die Sonderzahlungen (13. und 14. Monatsbezug) entfallende Teil der Sozialabgaben nicht mehr die Bemessungsgrundlage der laufenden Bezüge, sondern nur jene der Sonderzahlungen, die nur mit 6% proportional versteuert sind; allein durch diese Maßnahme stieg die durchschnittliche Lohnsteuerbelastung um 1 Prozentpunkt (Lehner, 1996, S. 382f.). Solche Sonderregelungen der separaten Besteuerung bestimmter Einkommensteile zu festen Sätzen begünstigen aufgrund des Progressionseffekts BezieherInnen hoher Einkommen überproportional und wirken regressiv auf die Verteilung der Nettoeinkommen.

Sie wurden in der ersten Umverteilungsstudie (Guger, 1987, S. 125ff.) aus verteilungspolitischer Perspektive ausführlich analysiert - die dort aufgezeigten Vorbehalte von damals gelten uneingeschränkt auch heute.

²⁶ Neben der Erhöhung der allgemeinen Absetzbeträge wurden auch nach der Anzahl der Kinder gestaffelte Kinderabsetzbeträge eingeführt und gleichzeitig die Kinderstaffelung in der Besteuerung sonstiger Bezüge beseitigt; für Details siehe Guger (1996B, S. 643), Lehner (1994).

Mit der Steuerreform 2000 wurden mit Ausnahme des höchsten Grenzsteuersatzes die Einkommensteuertarife gesenkt und der allgemeine Absetzbetrag wieder angehoben. Der unterste Tarifsatz wurde von 10% auf 0% reduziert und die mittleren drei Tarife jeweils um 1 Prozentpunkt auf 21%, 31% und 41% herabgesetzt. Die Erhöhung des Absetzbetrages erfolgte mit Einschleifregelungen, sodass weiterhin mit steigendem Einkommen die Vorteile geringer wurden. Der allgemeine Absetzbetrag wurde aber für alle Einkommensstufen erhöht, trotzdem stieg durch die Reform die Progression deutlich. Mit dieser steileren Progression stieg auch die Aufkommenselastizität (Lehner, 1999, S. 515f.) der Lohnsteuer.

Im Rahmen der Steuerreform 2004/05 wurde schließlich die Tarifstruktur verändert sowie der allgemeine Absetzbetrag mit vereinfachten Einschleifregeln angehoben und in den regulären Einkommensteuertarif integriert, wodurch sich ein mit zunehmendem Einkommen ansteigender Verlauf des effektiven Grenzsteuersatzes ergab, der zuvor sprunghaften Schwankungen unterworfen war. Der Einkommensteuertarif wurde von fünf auf vier Tarifzonen verringert, sodass sich drei Grenzsteuersätze mit einem unbefriedigend hohen Einstiegsteuersatz von 38,33% für laufende Einkommen über 10.000 €, von 43,6% für laufende Einkommen über 25.000 € und wie bisher von 50% für laufende Bezüge über 51.000 € ergaben. Durch diese Reform wurden ArbeitnehmerInnen bis zu einem jährlichen Bruttoeinkommen von 14.500 €, PensionistInnen bis 12.500 € und Selbständige bis 10.000 € steuerfrei gestellt; von 5,9 Mio. Steuerpflichtigen sind damit rund 2,55 Mio. steuerfrei gestellt, um 350.000 Personen mehr als vor der Reform. Auch diese Reform hat die Progression und die Aufkommenselastizität der Lohn- und Einkommensteuer erhöht (Breuss et al., 2004, S. 628f.).

5.1.2.2. Lohnsteuerquote und Verteilung der Steuerleistung nach Einkommensschichten

Die Progressivität der Einkommensteuer zeigt sich unmittelbar an der Lohnsteuerquote, der Lohnsteuerleistung als Anteil am Bruttolohneinkommen, nach Einkommensschichten.

PERSONENEBENE

Im Jahr 2000 lag die individuelle Lohnsteuerquote der unselbständig Erwerbstätigen im Durchschnitt bei 13,1%. Sie stieg kontinuierlich von 0,5% im 1. Dezil auf 22,7% im 10. Dezil. Das untere Drittel der ArbeitnehmerInnen zahlte im Durchschnitt 3,8% der Bruttobezüge an Lohnsteuer, das mittlere 9% und das obere 18% (Übersicht 10). Im Jahr 1991, als die durchschnittliche Steuerleistung noch bei 12% der Bruttobezüge lag, entrichtete das untere Drittel mit 4,1% etwas mehr, das mittlere mit 9% gleich viel und das obere Drittel mit 16,4% um 1½ Prozentpunkte weniger als im Jahr 2000.

Mit den weiteren progressionserhöhenden Reformschritten und der kräftigen Zunahme der Teilzeit- und geringfügigen Beschäftigung seit Beginn dieses Jahrzehnts schlägt sich nunmehr das "Negativsteuerelement", das schon mit der Steuerreform 1993 eingeführt worden war, in der Lohnsteuerquote des 1. Dezils nieder. Im Jahr 2005 weist auf individueller Ebene im 1. Dezil die Lohnsteuerquote mit -0,3% einen negativen Wert aus und steigt auf 23,1% im letzten Dezil. Obwohl die durchschnittliche Steuerquote 2005 mit 12,8% nur um rund ¼ Prozentpunkt niedriger ist als im Jahr 2000, ist die Lohnsteuerbelastung für rund 90% der ArbeitnehmerInnen teils beträchtlich gesunken. Nur das oberste Dezil weist für 2005 eine um 0,4 Prozentpunkte höhere Steuerquote aus als für 2000. Im Durchschnitt des ersten Drittels ist zuletzt die Lohnsteuerleistung gemessen am Bruttobezug mit 1,9% halb so hoch wie im Jahr 2000, im mittleren mit 8,4% um gut ½ Prozentpunkt niedriger und im oberen Drittel mit 18,1% marginal höher.

Auch die Anteile am Steueraufkommen spiegeln die Zunahme des Progressionsgrades des Einkommensteuersystems deutlich wider: Das oberste Drittel der ArbeitnehmerInnen, das 2005 gut die Hälfte (55,5%) der Lohnneinkommen bezieht, zahlt 78,5% der Lohnsteuer, im Jahr 2000 lag bei einem Lohnanteil von 54,8% der Anteil an der Steuerleistung bei 75,2% (Übersicht 10). und zu Beginn der neunziger Jahre entfielen auf das obere Drittel 53,2% der Einkommen und 72,1% des Lohnsteueraufkommens.

HAUSHALTSEBENE

Die Progression der Lohnsteuer hat sich in den letzten 1½ Jahrzehnten auch auf Haushaltsebene verstärkt: Die Unselbständigenhaushalte, also die Haushalte mit unselbständig erwerbstätigen HauptverdienerInnen, weisen 2005 im 1. Dezil eine Lohnsteuerquote von 2% und im letzten von 19% aus, der Durchschnitt liegt bei 12,4%. Für das Jahr 2000, als die durchschnittliche Steuerquote um ½ Prozentpunkt (12,9%) höher war, wies auch das unterste Dezil mit 3,8% eine deutlich höhere Steuerleistung aus, das oberste dagegen mit 18,9% eine marginal niedrigere. Die Verschiebungen zwischen den einzelnen Dezilen sind aber sehr uneinheitlich und - gerade in Zeiten, in denen sich das Ausmaß der Erwerbsbeteiligung der Haushaltsmitglieder stark verändert - zu einem erheblichen Teil strukturbedingt, daher könnten Vergleiche breiterer Einkommensschichten wie Quartile oder Terzile aufschlussreicher sein: So sank in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts die Lohnsteuerquote des ersten Drittels der Unselbständigenhaushalte von 7,6% auf 6,7%, also um 0,9 Prozentpunkte, die relative Steuerleistung des mittleren aber nur um 0,2 Prozentpunkte auf 10,1% und die des oberen Drittels wieder um 0,7 Prozentpunkte von 15,9% auf 15,2% (Übersicht 10).

Noch stärker hat sich der Progressionsgrad der Unselbständigenhaushalte im Vergleich zu 1991 erhöht: Damals war die durchschnittliche Steuerquote mit 12,2% nur marginal (0,2 Prozentpunkte) niedriger als im Jahr 2005, das untere und das mittlere Drittel zahlten aber relativ mehr Lohnsteuer als zuletzt. Mit 7,7% im ersten und 10,7%

im zweiten Drittel war die Lohnsteuerquote für das Drittel mit den niedrigsten Haushaltseinkommen um 1 Prozentpunkt und für das mittlere um über $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt höher als im Jahr 2005, für das Drittel mit den höchsten Einkommen dagegen um $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt niedriger.

Neben der Anhebung des allgemeinen Absetzbetrages verbunden mit der Negativsteuerkomponente und den Tarifierpassungen, die niedrige und mittlere Einkommen relativ stärker entlasteten, dürfte in den oberen Einkommensbereichen die mit der Steuerreform 1988 begonnene Einschränkung der Tarifaushöhlung durch die Verringerung von Steuerminderungsmöglichkeiten über Sonderausgaben- und Werbungskostenfreibeträge Auswirkungen gehabt haben²⁷.

²⁷ Diese Vermutung kann allerdings nicht eindeutig belegt werden: Die Beanspruchung von Freibeträgen ging wohl nach den Daten der Lohnsteuerstatistiken seit 1991 stark zurück, hat aber nach Auskunft von Herrn Pirits (Statistik Austria) über die ArbeitnehmerInnenveranlagung in der Einkommensteuer deutlich zugenommen. Eine ausführlichere Darstellung der Thematik findet sich in Guger (1996A, S. 25f.).

Übersicht 10: Verteilung der Bruttoeinkommen und der Lohnsteuer sowie Lohnsteuerquote für Personen nach Bruttohohneinkommen und für Haushalte nach Bruttomarkteinkommen, 2000 und 2005

Bruttoeinkommen	Unselbständig beschäftigte Personen (ohne Pensionistinnen)					Unselbständigenhaushalte					Nicht-Selbständigenhaushalte				
	Bruttohohneinkommen		Lohnsteuer		Lohnsteuer- quote In % des Bruttohohneinkommens	Bruttomarkteinkommen		Lohnsteuer		Lohnsteuer- quote In % des Bruttomarkteinkommens	Bruttomarkteinkommen		Lohnsteuer		Lohnsteuer- quote In % des Bruttomarkteinkommens
	Anteile in %		Anteile in %			Anteile in %		Anteile in %			Anteile in %		Anteile in %		
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	13,1	100,0	100,0	100,0	100,0	12,9	100,0	100,0	100,0	100,0	12,0
Gini-Koeffizient	0,306	0,562				0,294	0,452				0,367	0,536			
2005															
1. Terzil	15,1	2,3			1,9	15,6	8,5			6,7	11,9	4,2			4,3
2. Terzil	29,3	19,2			8,4	28,7	23,2			10,1	28,2	23,2			10,1
3. Terzil	55,5	78,5			18,1	55,7	68,3			15,2	59,9	72,6			14,9
Insgesamt	100,0	100,0			12,8	100,0	100,0			12,4	100,0	100,0			12,3
Gini-Koeffizient	0,317	0,602				0,312	0,480				0,373	0,538			

Q: EU-SILC 2006; Konsumerhebung 1999/2000. WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Die zunehmende Ungleichverteilung der Primäreinkommen ging auch auf Haushaltsebene mit einer stärkeren Progression der Einkommensbesteuerung einher: Im Jahr 2000 bezog das oberste Drittel 54,3% der Markteinkommen und zahlte zwei Drittel des Lohnsteueraufkommens; 2005 sind es 55,7% der Einkommen und 68,3% der Steuern. Diese Zunahme in der Ungleichheit der Primärverteilung und der Steuerprogression spiegelt sich auch in der Entwicklung des Gini-Koeffizienten wider: Für die Bruttomarkteinkommen der Unselbständigenhaushalte beläuft sich der Gini-Koeffizient im Jahr 2000 auf 0,294 und stieg bis 2005 um gut 6% auf 0,312. Für die Lohnsteuerleistung dieser Haushalte ist er im Jahr 2000 mit 0,452 um gut 50% höher als jener der Einkommen und stieg bis 2005 auch um rund 6% auf 0,480. Die Zunahme der Progression im Lohnsteueraufkommen wirkt also der Zunahme der Ungleichheit der Primäreinkommen entgegen, kann diese aber nicht kompensieren.

Noch inhomogener wird die Verteilung, wenn die Nicht-Selbständigenhaushalte - also auch PensionistInnen-, Arbeitslosen-, StudentInnenhaushalte und Haushalte der Personen in Elternkarenz u. a. - betrachtet werden, in denen BezieherInnen von Transfereinkommen sowie PensionistInnen mit niedrigerem Einkommen ein großes Gewicht haben. Die Verteilung der Einkommen und der Steuerleistung dieser Nicht-Selbständigenhaushalte blieb seit 2000 bemerkenswert stabil. Das oberste Drittel bezieht in beiden Basisjahren 2000 und 2005 ziemlich genau 60% der Bruttobezüge und zahlt rund 73% des Lohnsteueraufkommens. Auf das unterste Drittel entfallen rund 12% der Bezüge und gut 4% der Lohnsteuer. Auch die Steuerquoten sind in beiden Jahren sehr ähnlich: Sie liegen knapp über 0% im 1. Dezil und knapp unter 18% im obersten. Das untere Drittel weist eine Steuerquote von schwach 4½%, das mittlere von rund 10% und das obere Drittel von schwach 15% auf. Diese größere Ungleichheit aber auch größere Stabilität in der Einkommensverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte zeigt sich auch im Gini-Maß und seiner Entwicklung: Mit 0,367 im Jahr 2000 und 0,373 im Jahr 2005 ist der Gini-Koeffizient der Markteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte wohl um ein Viertel bzw. ein Fünftel größer als jener der

Unselbständigenhaushalte, nahm aber in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts nur um $1\frac{1}{2}\%$ zu. Der Gini-Koeffizient der Steuerleistung ist mit 0,536 im Jahr 2000 um rund 45% höher als jener der Einkommen bzw. um knapp ein Fünftel höher als jener der Unselbständigenhaushalte, nahm aber kaum zu (0,538; Übersicht 10).

ÄQUIVALENZEINKOMMEN

Das Bild der Verteilung ändert sich sowohl für die Einkommen als auch für die Steuerleistung, sobald man die Haushaltsgröße und -zusammensetzung berücksichtigt: Die Verteilung wird gleicher und die Lohnsteuer progressiver; d. h., die Gini-Koeffizienten der Primäreinkommen sind für die Unselbständigenhaushalte um rund 5% und für die Nicht-Selbständigenhaushalte um rund 10% niedriger, aber insbesondere im Jahr 2005 für deren Steuerleistung mit 0,502 für die Unselbständigen- und 0,557 für die Nicht-Selbständigenhaushalte um $4\frac{1}{2}\%$ bzw. $3\frac{1}{2}\%$ höher (Übersicht 10). Das untere Drittel der Unselbständigenhaushalte bezieht 2005 nach Berücksichtigung der Haushaltsgröße und -struktur mit 16,7% um 1 Prozentpunkt mehr Einkommen und zahlt mit 7,8% des Steueraufkommens um $\frac{3}{4}$ Prozentpunkte weniger Lohnsteuer, während auf das obere Drittel mit 54,3% rund $1\frac{1}{2}$ Prozentpunkte weniger Einkommen, aber mit einem Anteil von 71% um 2,7 Prozentpunkte mehr Steuern entfallen.

Im Jahr 2000 war die Verteilung dieser Äquivalenzeinkommen der Unselbständigenhaushalte etwas egalitärer als im Jahr 2005, aber auch die Steuerleistung weniger progressiv: Das obere Drittel bezog mit 53% um rund $1\frac{1}{2}$ Prozentpunkte weniger Einkommen und trug mit schwach 68% um 3 Prozentpunkte weniger zum Steueraufkommen bei als 2005 (Übersicht 11). Die durchschnittliche Steuerquote ist für die Unselbständigenhaushalte in der Äquivalenzbetrachtung in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts leicht zurückgegangen, von 13,1% im Jahr 2000 auf 12,8% im Jahr 2005, während sie aber im oberen Drittel mit 16,7% unverändert blieb, ging sie im ersten und zweiten Drittel um 1 bzw. $\frac{3}{4}$ Prozentpunkte zurück.

Übersicht 11: Verteilung der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen und der äquivalenten Lohnsteuer sowie Lohnsteuerquote nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Haushalte, 2000 und 2005

	2000					
	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Äquivalente Lohnsteuer	Lohnsteuerquote	Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Äquivalente Lohnsteuer	Lohnsteuerquote
	Anteile in %		In % des Bruttoäquivalenzmarkteinkommens	Anteile in %		In % des Bruttoäquivalenzmarkteinkommens
Bruttoäquivalenzmarkteinkommen						
1. Terzil	17,0	9,1	7,0	14,4	4,8	4,0
2. Terzil	30,1	23,0	10,0	28,9	21,7	9,0
3. Terzil	52,9	67,9	16,7	56,8	73,5	15,5
Insgesamt	100,0	100,0	13,1	100,0	100,0	12,0
Gini-Koeffizient	0,285	0,468		0,329	0,541	
2005						
1. Terzil	16,7	7,8	6,0	14,0	4,3	3,8
2. Terzil	29,0	21,2	9,3	29,1	20,8	8,9
3. Terzil	54,3	71,0	16,7	56,9	74,9	16,4
Insgesamt	100,0	100,0	12,8	100,0	100,0	12,5
Gini-Koeffizient	0,294	0,502		0,335	0,557	

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Für die Nicht-Selbständigenhaushalte ist in diesem Zeitraum in der Äquivalenzbetrachtung die Lohnsteuerquote im Durchschnitt um $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt gestiegen - allerdings nur im obersten Drittel, von 15,5% im Jahr 2000 auf 16,4%. Auch die Verteilung der äquivalenten Markteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte wurde etwas ungleicher; das untere Drittel verlor zugunsten der beiden oberen Drittel 0,4 Prozentpunkte an Einkommensanteil überwiegend an das mittlere Drittel. Die Steuerbelastung hat sich dagegen nur zulasten des oberen Drittels verschoben: die Anteile des ersten und zweiten Drittels am Steueraufkommen gingen zwischen 2000 und 2005 um $\frac{1}{2}$ bzw. 1 Prozentpunkt zurück, während der des oberen Drittels um fast $1\frac{1}{2}$ Prozentpunkte stieg (Übersicht 11).

5.1.2.3. Zusammenfassung

Insgesamt hat seit den frühen achtziger Jahren die Progressivität der Lohnsteuer deutlich zugenommen. Während die Steuerbelastung der individuellen Lohneinkommen im obersten Drittel stieg, wurden die niedrigen und mittleren Einkommensgruppen zunehmend entlastet: zum einen durch die Anhebung der Absetzbeträge verbunden mit Negativsteuerelementen und Tarifreformen, zum anderen durch größere Spreizung der Einkommen; die niedrigeren Einkommen blieben in verstärktem Ausmaß zurück und fielen aus der Steuerpflicht hinaus, während sich die Spitzeneinkommen sehr dynamisch entwickelten und stärker in die Progression hineinwuchsen. Auch auf Haushaltsebene stieg die Progression der Einkommensbesteuerung deutlich an: Das unterste Fünftel der Haushalte wurde sowohl für die Unselbständigen als auch für die Nicht-Selbständigen, also einschließlich Haushalte der PensionistInnen und der übrigen TransfereinkommensbezieherInnen, seit den achtziger Jahren spürbar entlastet, während im obersten Dezil die Lohnsteuerquote für alle Haushaltsgruppen merklich stieg.

5.1.3. Umverteilung durch die direkten Lohnabgaben insgesamt

Die direkte Abgabenbelastung der Nicht-Selbständigenhaushalte ist in den letzten beiden Jahrzehnten in Summe - durch Lohnsteuer und Sozialabgaben - gestiegen und die Umverteilungswirkung wurde progressiver. Die Wirkungen sind aber auf Personen- und Haushaltsebene durchaus differenziert. Auf individueller oder Personenebene hat sich im Durchschnitt die Belastung der Lohneinkommen mit Lohnsteuern und Sozialabgaben seit den frühen achtziger Jahren um rund 3 Prozentpunkte von schwach 26% in den achtziger Jahren - 1983 und 1991 - auf rund 29% in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts - 2000 und 2005 - erhöht. Vor allem in den neunziger Jahren (1991 bis 2000) stieg im Gefolge der Konsolidierungspakete die direkte Abgabenquote: Im unteren Drittel um 1¼ Prozentpunkte (von 19,7% auf 21%), im mittleren um 1,9 Prozentpunk-

te (von 24,4% auf 26,3%) und im oberen Drittel um schwach 4 Prozentpunkte (von 28,3% auf 32,2%). Obwohl auch in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts die direkte Abgabenquote der ArbeitnehmerInnen leicht stieg - von 28,7% im Jahr 2000 auf 29% im Jahr 2005 -, wurden die unteren zwei Drittel der LohnempfängerInnen entlastet, nur das obere Drittel weist zuletzt höhere Abgaben aus: Die direkte Abgabenquote des ersten Drittels ist 2005 mit 19,2% um fast 2 Prozentpunkte niedriger als im Jahr 2000 und die des zweiten Drittels mit 25,9% um 0,4 Prozentpunkte. Das obere Drittel weist dagegen mit 33,3% eine um 1 Prozentpunkt höhere Abgabenlast aus (Übersicht 12).

Übersicht 12: Direkte Lohnabgaben nach Bruttolohneinkommen der Personen, 2000 und 2005

	Bruttolohn- einkommen In €	2000 Unselbständig beschäftigte Personen (ohne PensionistInnen) Direkte Lohnabgaben			Nettolohneinkommen	
		In €	Anteile in %	Anteile am Bruttolohnein- kommen in %	In €	Anteile in %
Bruttolohn- einkommen						
1. Terzil	1.084	228	11,6	21,0	857	17,6
2. Terzil	2.010	529	26,9	26,3	1.480	30,4
3. Terzil	3.744	1.207	61,5	32,2	2.537	52,1
Insgesamt	2.279	654	100,0	28,7	1.624	100,0
Gini-Koeffizient	0,306		0,392			0,272
2005						
1. Terzil	1.052	202	10,0	19,2	850	17,2
2. Terzil	2.032	527	26,3	25,9	1.505	30,6
3. Terzil	3.870	1.287	63,7	33,3	2.583	52,2
Insgesamt	2.316	671	100,0	29,0	1.645	100,0
Gini-Koeffizient	0,317		0,419			0,276

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Auch auf der Haushaltsebene stieg seit den frühen achtziger Jahren die direkte Abgabenbelastung deutlich an: Für die Unselbständigenhaushalte erhöhte sich die direkte Abgabenquote vor allem in den neunziger Jahren, im Durchschnitt von rund 25½% auf 27¾% im Jahr 2000 und blieb seither stabil (Übersicht 13). Zu einer nennenswerten Abgabenteilung kam es nur im 1. Dezil von 21,9% im Jahr 1983 auf 18,6% im Jahr 2005. Im mittleren Drittel und im obersten Dezil hat dagegen die Abgabenquote seit Beginn der neunziger Jahre kontinuierlich zugenommen.

Übersicht 13: Direkte Lohnabgaben nach Bruttomarkteinkommen der Haushalte, 2000 und 2005

	2000									
	Unselbständigenhaushalte					Nicht-Selbständigenhaushalte				
	Brutto- marktein- kommen In €	Direkte Lohnabgaben In €	Anteile in %	Anteile am Brutto- marktein- kommen in %	Nettomark- teinkommen In €	Brutto- marktein- kommen In €	In €	Anteile in %	Anteile am Brutto- marktein- kommen in %	Nettomark- teinkommen In €
Bruttomark- teinkommen										
1. Terzil	1.899	460	14,3	24,2	1.439	1.112	139	6,2	12,5	974
2. Terzil	3.418	900	27,9	26,3	2.518	2.598	582	26,0	22,4	2.016
3. Terzil	6.304	1.864	57,8	29,6	4.441	5.472	1.513	67,7	27,6	3.959
Insgesamt	3.875	1.075	100,0	27,7	2.800	3.061	745	100,0	24,3	2.316
Gini-Koeffizient	0,294		0,339			0,367		0,473		0,333
2005										
1. Terzil	1.888	446	13,3	23,6	1.441	1.172	161	6,6	13,8	1.011
2. Terzil	3.468	917	27,4	26,5	2.550	2.765	639	26,2	23,1	2.126
3. Terzil	6.742	1.985	59,3	29,4	4.757	5.884	1.636	67,2	27,8	4.247
Insgesamt	4.033	1.116	100,0	27,7	2.916	3.273	812	100,0	24,8	2.461
Gini-Koeffizient	0,312		0,361			0,373		0,470		0,340

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000; WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Die Abgabenbelastung der Nicht-Selbständigenhaushalte ist vor allem durch die Sozialversicherungsbeiträge über den gesamten Zeitraum und fast alle Einkommensgruppen kontinuierlich gestiegen, im Durchschnitt von rund 22% im Jahr 1983 auf 24,8% (Übersicht 13) im Jahr 2005. Im mittleren und oberen Einkommensdrittel nahm die Abgabenbelastung in den neunziger Jahren am stärksten zu und im unteren Drittel erst seit Beginn dieses Jahrzehnts, hier war die Abgabenquote 2000 mit 12½% gleich hoch wie 1991. Während gerade in den ersten beiden Dezilen die Lohnsteuerquote durch die Steuerreformen und die strukturelle Entwicklung am Arbeitsmarkt - die Zunahme der Teilzeit- und atypischen Beschäftigung - sank, stieg die Sozialabgabenbelastung deutlich an.

In Summe wirken auch auf Haushaltsebene die Sozialabgaben regressiv und die Lohnsteuer progressiv auf die Einkommensverteilung. Insgesamt wirken die direkten Lohnabgaben sowohl auf Personen- als auch auf Haushaltsebene progressiv. Auf Haushaltsebene hat sich diese Progressionswirkung seit den frühen achtziger Jahren verstärkt. Während die regressive Wirkung der Sozialbeiträge eher zunahm, wurden die unteren zwei Drittel in der Verteilung über die Lohnsteuer entlastet.

5.2. Verteilungswirkungen indirekter Steuern

MICHAEL WÜGER

5.2.1. Datenbasis

Ziel des folgenden Abschnitts ist die Analyse von Verteilungswirkungen der indirekten Steuern. Zu den indirekten Steuern zählen die Mehrwertsteuer und Verbrauchssteuern²⁸. Die Analyse hat konsistent mit der vorher erfolgten Schätzung von Verteilungswirkungen der direkten Abgaben zu sein. Um das zu erreichen, werden die Daten aus der Konsumerhebung mit jenen der VGR, der I-O-(Input-Output-)Tabelle sowie dem Bundesrechnungsabschluss aufeinander abgestimmt.

Konsumerhebungen geben das Konsumverhalten der österreichischen Haushalte möglichst repräsentativ wieder (Kronsteiner, 2001, Kronsteiner-Mann - Lenk, 2006), wodurch Rückschlüsse auf die Belastung der österreichischen Haushalte mit indirekten Steuern gewonnen werden können. In der Erhebung 1999/2000 wurden darüber hinaus die Einkommen nicht nur insgesamt, sondern, in Anlehnung an das Europäische Haushaltspanel, individuell und detailliert nach verschiedenen Einkommenskomponenten erfasst. Daher können mit dieser Erhebung auch Angaben zur Belastung mit direkten Abgaben der privaten Haushalte gewonnen werden.

Statistik Austria ging in der Konsumerhebung 2004/2005 von der detaillierten Erhebung der Individualeinkommen leider wieder ab und stellte verwendbare Daten nur für das Haushaltseinkommen insgesamt zur Verfügung. Daten über die Individualeinkommen gegliedert nach verschiedenen Einkommenskomponenten sowie erhaltene Transfers der Haushalte für das Jahr 2005 liefert die EU-SILC-Erhebung von Statistik Austria, die

²⁸ Tabak-, Bier-, Alkohol-, Schaumwein- und Mineralölsteuer, Energie- und Normverbrauchsabgabe, Versicherung-, motorbezogene Versicherungsteuer und Kfz-Steuer.

jedoch keine Angaben zu den Konsumausgaben der Haushalte enthält. Um für das Jahr 2005 konsistente Aussagen zu direkten Abgaben, die auf Individualebene anfallen, und Konsumsteuern zu ermöglichen, müssen daher diese beiden Erhebungen mit einem geeigneten technischen Verfahren zusammengeführt werden.

Eckdaten über die uns interessierenden Bereiche Konsumausgaben und Einkommen liefern auch die jährliche VGR von Statistik Austria sowie diverse I-O-Tabellen, die die Verflechtungen der österreichischen Wirtschaft wiedergeben. Daten über Steuereinnahmen liefern neben VGR und I-O-Tabellen die Bundesrechnungsabschlüsse. Erst die konsistente Zusammenführung dieser unterschiedlichen Datenquellen zu Konsum, Einkommen und Steuern ermöglicht fundierte Aussagen zu Verteilungsfragen in einem gesamtwirtschaftlichen Kontext²⁹.

Da die Konsumausgaben nicht nur vom Markteinkommen, sondern vom Gesamteinkommen (also einschließlich Transfers) abhängen, wird in diesem Kapitel über die Verteilungswirkungen der indirekten Steuern als Bezugsgröße sinnvoller Weise das Bruttogesamteinkommen gewählt. Nur beim Vergleich mit 1991 wird als Bezugsbasis das Bruttomarkteinkommen herangezogen, weil Vergleichsdaten für dieses Referenzjahr nur bezogen auf diese Einkommensgröße vorhanden sind. In der Studie werden aufgrund der angeführten Datenlage die Ergebnisse über Verteilungswirkungen für das Jahr 2000 ausführlich dargestellt und für das Jahr 2005 Schätzungen aufbauend auf adäquaten technischen Methoden geliefert.

²⁹ Konzeptionelle, definitorische und methodische Unterschiede in den Datenquellen und die Abstimmung der Konsumerhebung mit der VGR werden in Guger et al. (2009) beschrieben.

5.2.2. Verteilungswirkungen indirekter Steuern im Jahr 2000

Wie schon die Angaben zum Einkommen waren auch jene zu den Konsumausgaben laut Konsumerhebung niedriger als die Ergebnisse der VGR, nicht zuletzt wegen des „Vergessens-Phänomens“. Bei der Untererfassung traten - wie beim Einkommen - schichtspezifische Unterschiede auf. Es wurden deshalb Anpassungen vorgenommen, konsistent mit denen beim Einkommen (siehe vorher), um sicherzustellen, dass die Schätzungen für die direkten Abgaben und indirekten Steuern zusammenpassen. Dies wurde dadurch erreicht, dass die in der Konsumerhebung gemeldete Konsumneigung auf das von uns mit Hilfe der Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge korrigierte Einkommen der Haushalte übertragen wurde, um ein adäquates Konsumniveau zu erhalten. Mit den Strukturinformationen aus der Konsumerhebung wurden die so geänderten Konsumausgaben auf die einzelnen Verbrauchsgruppen (nach COICOP-Gliederung) aufgeteilt.

5.2.2.1. Bestimmung der verteilungsrelevanten indirekten Steuern

Mit Hilfe von güterspezifischen Steuersätzen und der Konsumstruktur erhalten wir Informationen über die indirekten Steuern laut VGR, die mit jenen des Bundesrechnungsabschlusses gut übereinstimmen. Verteilungsrelevant sind nur jene indirekten Steuern, die die gebietsansässigen Personen im Inland bezahlen. Um verteilungsrelevante indirekte Steuern zu berechnen, wurde zunächst das Ausgabenniveau für die einzelnen Verbrauchsgruppen der gebietsansässigen Personen im Inland ermittelt und auf dieses die relevanten Verbrauchssteuersätze (laut I-O-Tabelle) angewendet.

Mit dem vorher beschriebenen Ansatz wurden verteilungsrelevante indirekte Steuern insgesamt laut VGR im Jahr 2000 in der Höhe von 15,429 Mrd. € ermittelt, laut (angepasster) Konsumerhebung 1999/2000 von 15,607 Mrd. €. Für die Mehrwertsteuer wurden verteilungsrelevante Mehrwertsteuerzahlungen in der Größenordnung von

11,530 Mrd. € (laut VGR) bzw. 11,708 Mrd. € (laut Konsumerhebung 1999/2000) errechnet. Die Eckdaten für die indirekten Steuern nach den beiden Datenquellen stimmen also sehr gut überein, sodass die Verteilung dieser auf einzelne Einkommensschichten durchgeführt werden kann.

Diese Verteilung kann nur nach Ergebnissen der Konsumerhebung 1999/2000 erfolgen, weil nur sie Informationen über individuelle Konsum- und Einkommensdaten liefert. Da für die Selbständigen, wie vorher erwähnt, mit der vorhandenen Datenbasis die Steuerleistung nicht ermittelt werden konnte, werden die Verteilungswirkungen nach Bruttogesamteinkommensschichten nur für Unselbständigenhaushalte und Nicht-Selbständigenhaushalte (Unselbständigenhaushalte sowie Haushalte mit PensionistInnen, Arbeitslosen, Personen in Elternkarenz, Präsenz-, Zivildienern, StudentInnen, nicht berufstätigen Hausfrauen, -männern als HauptverdienerIn) ermittelt, gegliedert nach Dezilen, Quartilen und Terzilen.

5.2.2.2. Verteilungswirkungen im Jahr 2000

Wie einleitend festgestellt, wurde das Einkommen der Haushalte im Rahmen der Konsumerhebung 1999/2000 sehr detailliert erhoben, wodurch die Qualität der Erhebung in diesem Bereich signifikant verbessert werden konnte (Wüger - Buchegger, 2003). Ein Manko der Konsumerhebung 1999/2000 (Wüger - Buchegger, 2003, Url - Wüger, 2005) liegt jedoch in dem Umstand, dass bei den Ausgaben für Beheizung und Beleuchtung nicht nach der Periodizität gefragt wurde, wodurch es zu Verzerrungen in den Angaben (Vermischung von Jahres-, Quartals- und Monatsangaben) kam.

Die große Anzahl antwortender Haushalte und die über ein Jahr verteilten Befragungszeitpunkte lassen solche Verzerrungen im Gesamtdurchschnitt verschwinden. In einer tiefer gegliederten Untersuchung nach Haushaltstypen oder Einkommensschichten können jedoch deutliche Verzerrungen auftreten. Es sollten daher eher höher aggregiert

gierte Daten in der Analyse verwendet werden (besser Terzile als Dezile).

Notgedrungen wird bei den Berechnungen zur Belastung mit indirekten Steuern vom sogenannten ‚formalen Inzidenzkonzept‘ (Kaiser, 1989, Wüger, 1998) ausgegangen, das sich ausschließlich an der empirisch-statistischen Realität orientiert³⁰. Wie vorher genauer beschrieben, werden die Konsumausgaben mit Mehrwert- und Verbrauchssteuersätzen des Jahres 2000 belastet unter der Annahme der vollständigen Überwälzung auf den Endverbraucher. Dadurch werden die indirekten Steuern als Preisbestandteil interpretiert, den die Verbraucher voll zu tragen haben. Diese Überwälzungshypothese ist auf längere Sicht zumindest nach deutschen Studien zutreffend (Kaiser, 1989, Teichmann - Zwiener, 1987)³¹.

Wie aus Übersicht 14 hervorgeht, zahlten die Nicht-Selbständigenhaushalte in Österreich im Jahr 2000 rund 13,4 Mrd. € an indirekten Steuern, die Unselbständigenhaushalte 9,1 Mrd. €. Der Anteil der indirekten Steuern betrug 34,3% am gesamten Steueraufkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte und 31% an dem der Unselbständigenhaushalte. Für ein hoch entwickeltes Land wie Österreich ein im internationalen Vergleich relativ hoher Wert.

Übersicht 14: Indirekte Steuern, 2000

	Unselbständigenhaushalte	Nicht-Selbständigenhaushalte	Alle Haushalte
	Jahreswerte in Mio. €		
Indirekte Steuern	9.056	13.424	15.607
Mehrwertsteuer	6.749	10.080	11.708
Verbrauchssteuer	2.307	3.344	3.899

Q: Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

³⁰ Für einen eher finanzwissenschaftlichen Zugang sei hier z. B. auf die Arbeit von Genser (1985) verwiesen, die aber mit dem vorhandenen empirischen Material nicht umgesetzt werden kann.

³¹ Substitutionsprozesse, die neben Allokationseffekten von den Finanzwissenschaften (Dennerlein, 1982) als Einwand gegen die vollständige Überwälzung vorgebracht werden, dürften nach empirischen Untersuchungen zumindest auf höherer Aggregatsebene kein permanentes Problem in Österreich sein (Wüger, 1981, 1993, Brandner, 1986, Thury, 1988).

Mit der Einkommenshöhe nehmen auch die Ausgaben für indirekte Steuern zu. Von den bezahlten indirekten Steuern entfielen 17,8% (Nicht-Selbständigenhaushalte) bzw. 22,6% (Unselbständigenhaushalte) auf das 1. Terzil, 32,4% (Nicht-Selbständigenhaushalte) bzw. 30,6% (Unselbständigenhaushalte) auf das 2. Terzil und 49,9% (Nicht-Selbständigenhaushalte) bzw. 46,8% (Unselbständigenhaushalte) auf das 3. Terzil (Übersicht 16, Übersicht 15). Der mit der Einkommenshöhe steigende Trend zeigte sich auch in der Quartils- und Dezilsbetrachtung, ebenso die stärkeren Schwankungen zwischen den Einkommensschichten bei den Nicht-Selbständigenhaushalten. Von verteilungspolitischem Interesse ist, ob die Aufwendungen proportional mit dem Einkommen zunehmen oder nicht.

Übersicht 15: Verteilung der indirekten Steuern der Unselbständigenhaushalte, 2000

	Indirekte Steuern			Mehrwertsteuer			Verbrauchssteuern	
	In € pro Monat	Anteile in %	Kumulierte Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	Kumulierte Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %
<i>Bruttogesamteinkommen</i>								
1. Terzil	327	22,6	22,6	240	22,2	22,2	87	23,6
2. Terzil	443	30,6	53,2	327	30,3	52,5	116	31,4
3. Terzil	678	46,8	100,0	513	47,5	100,0	166	44,9
Variationskoeffizient		37,1			38,7			32,3
Spannweite		24,3			25,3			21,3
Insgesamt	483			360			123	
Gini-Koeffizient		0,186			0,195			0,161

Q: Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Der Variationskoeffizient setzt die durch die Varianz gemessenen Schwankungen in Beziehung zum Mittelwert. Die Spannweite stellt die Differenz zwischen höchstem und niedrigstem Anteil dar. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Übersicht 16: Verteilung der indirekten Steuern der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000

	Indirekte Steuern			Mehrwertsteuer			Verbrauchssteuern		
	In € pro Monat	Anteile in %	Kumulierte Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	Kumulierte Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	Kumulierte Anteile in %
Bruttogesamteinkommen									
1. Terzil	207	17,8	17,8	158	18,0	18,0	49	16,9	16,9
2. Terzil	378	32,4	50,1	279	31,9	49,9	98	33,9	50,8
3. Terzil	582	49,9	100,0	439	50,1	100,0	143	49,2	100,0
Variationskoeffizient		48,2			48,2			48,5	
Spannweite		32,1			32,0			32,3	
Insgesamt	389			292			97		
Gini-Koeffizient		0,250			0,250			0,250	

Q: Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Der Variationskoeffizient setzt die durch die Varianz gemessenen Schwankungen in Beziehung zum Mittelwert. Die Spannweite stellt die Differenz zwischen höchstem und niedrigstem Anteil dar. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Bezieht man die Zahlungen der indirekten Steuern auf das Bruttogesamteinkommen der privaten Haushalte, so ergab sich im Mittel ein Anteil von 12% (Nicht-Selbständigenhaushalte) bzw. 11,8% (Unselbständigenhaushalte). Von Interesse für uns ist vor allem, wie sich die (relative) Steuerlast auf die einzelnen Einkommensgruppen verteilt (Übersicht 17).

Übersicht 17: Indirekte Steuern gemessen am Bruttogesamteinkommen der Haushalte, 2000

	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	Indirekte Steuern	Mehrwertsteuer	Verbrauchssteuer	Indirekte Steuern	Mehrwertsteuer	Verbrauchssteuer
Bruttogesamteinkommen						
1. Terzil	15,7	11,5	4,2	16,4	12,5	3,9
2. Terzil	12,2	9,0	3,2	13,5	10,0	3,5
3. Terzil	10,4	7,8	2,5	10,2	7,7	2,5
Variationskoeffizient	21,3	20,0	25,3	23,2	24,0	21,6
Spannweite	5,4	3,7	1,7	6,2	4,8	1,4
Insgesamt	11,8	8,8	3,0	12,0	9,0	3,0

Q: Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Der Variationskoeffizient setzt die durch die Varianz gemessenen Schwankungen in Beziehung zum Mittelwert. Die Spannweite stellt die Differenz zwischen höchstem und niedrigstem Anteil dar.

Nach Terzilen betrachtet, zeigt sich eine deutlich sinkende Tendenz mit der Einkommenshöhe. Diese regressive Verteilungswirkung der indirekten Steuern ist auf die mit der Höhe des Einkommens rückläufige Konsumneigung zurückzuführen³². Im unteren Terzil betrugen die indirekten Steuern 16,4% (Nicht-Selbständigenhaushalte) bzw. 15,7% (Unselbständigenhaushalte) des Bruttogesamteinkommens, im mittleren Terzil 13,5% (Nicht-Selbständigenhaushalte) bzw. 12,2% (Unselbständigenhaushalte) und im oberen Terzil 10,2% (Nicht-Selbständigenhaushalte) bzw. 10,4% (Unselbständigenhaushalte).

Nach Quartilen betrachtet, ging der Anteil der Aufwendungen für indirekte Steuern am Bruttogesamteinkommen von 17% (Nicht-Selbständigenhaushalte) bzw. 16,4% (Unselbständigenhaushalte) im untersten Quartil kontinuierlich auf 10,1% (Nicht-Selbständigenhaushalte) bzw. 10,2% (Unselbständigenhaushalte) im obersten zurück.

Nach Dezilen war der Rückgang nicht durchgehend kontinuierlich. Der Grund dafür dürften nicht zuletzt die vorher angesprochenen Probleme bei der Erfassung der Heizungsausgaben sein. Im untersten Dezil beanspruchten die Ausgaben für indirekte Steuern nach den Ergebnissen der Konsumerhebung 1999/2000 19,6% (Nicht-Selbständigenhaushalte) bzw. 17% (Unselbständigenhaushalte) des Bruttogesamteinkommens, im obersten 9,4% (Nicht-Selbständigenhaushalte) bzw. 9,6% (Unselbständigenhaushalte).

In internationalen Studien (Kitterer - Fronia, 1981, Kaiser, 1989, Bachmann, 1985, Bedau, 1996) wird des Öfteren von einem nichtlinearen Zusammenhang zwischen der relativen Belastung mit indirekten Steuern und der Einkommenshöhe berichtet, nicht zuletzt deshalb, weil die mit der Einkommenshöhe sinkende Konsumneigung³³ durch einen mit der Einkommenshöhe steigenden „(indirekten) Steuersatz“ konterkariert

32 Stellt man die Verbrauchssteuern in Relation zum Konsumniveau, so ist eine leicht progressive Wirkung mit der Höhe des Einkommens festzustellen.

33 Die Konsumneigung stellt den Anteil der Konsumausgaben am Einkommen dar.

wird³⁴. Letzteres ergibt sich zumeist dadurch, dass für Güter des gehobenen Bedarfs, die insbesondere in den oberen Einkommensschichten stark nachgefragt werden, ein erhöhter Steuersatz in Rechnung gestellt wird³⁵.

Bezieht man die Aufwendungen für indirekte Steuern auf das Konsumniveau, so ergeben sich nur geringe Schwankungen zwischen den Einkommensschichten, weil mit der Einkommenshöhe die Konsumneigung zurückgeht³⁶. Der Variationskoeffizient³⁷ ist ein Bruchteil jenes der Steueraufwendungen bezogen auf das Bruttogesamteinkommen. Bezogen auf das Konsumniveau wirken die indirekten Steuern nur leicht progressiv, weil die höhere Besteuerung der Güter des gehobenen Bedarfs in Österreich sukzessiv zurückgenommen wurde (siehe Fußnote 35).

Hingegen nimmt der Anteil der indirekten Steuern gemessen an der gesamten Steuerbelastung eines Haushalts mit der Einkommenshöhe deutlich ab (Übersicht 18). Die Gründe dafür sind einerseits der progressive Einkommensteuersatz, der höhere direkte Abgaben mit der Einkommenshöhe nach sich zieht, sowie die mit der Einkommenshöhe zurückgehende Konsumneigung, die relativ geringe indirekte Steuern bei höherem Einkommen impliziert. Für die Nicht-Selbständigenhaushalten war der Anteil der indirekten Steuern im 1. Terzil mit 59% des Steueraufkommens eines Haushalts besonders hoch, weil PensionistInnen und Arbeitslose wenig bzw. keine direkten Abgaben zahlen. Die unterschiedlichen Wirkungen der indirekten Steuern (regressiv auf Einkommen, progressiv auf Konsumniveau) bestätigt eine ökonometrische Analyse. Mit dieser wurden Einkommenselastizitäten der indirekten Steuern für die untersuchten Haushaltsgruppen von 0,6 (Unselbständigenhaushalten) bzw. 0,7

34 Dadurch kann es auch zu einem U-förmigen Verlauf der Belastung des Einkommens mit Verbrauchssteuern nach der Höhe des Einkommens kommen.

35 In Österreich wurde z. B. 1978 ein dritter Mehrwertsteuersatz (30%-ige Mehrwertsteuer) für solche Güter („Luxusgüter“) eingeführt. 1984 ist er noch einmal angehoben worden (auf 32%) und mit April 1987 für die meisten betroffenen Waren (ausgenommen Pkw und Boote) wieder auf das Niveau des Normsatzes (20%) gesenkt worden. Seit dem EU-Beitritt Österreichs ist von dieser „erhöhten Belastung“ mit indirekten Steuern nur mehr die Normverbrauchsabgabe für Pkw übrig geblieben.

36 Die größere Sparneigung in den oberen Einkommensschichten zieht auch höhere Kapitalertragsteuern nach sich, die im gesamten Umverteilungsprozess die vorher angesprochene Regressivität etwas mildern.

37 Er setzt die durch die Varianz gemessenen Schwankungen einer Beobachtungsreihe in Beziehung zu ihrem Mittelwert.

(Nicht-Selbständigenhaushalte) ermittelt, d. h., ein um 1% höheres Einkommen zieht nur eine Steigerung der indirekten Steuern von 0,6% bzw. 0,7% nach sich, die indirekten Steuern nehmen also nur unterproportional mit dem Einkommen zu. Hingegen wurden für die Elastizität der indirekten Steuern bezogen auf das Konsumniveau Werte knapp größer als 1 ermittelt (zwischen 1 und 1,1), d. h., Änderungen im Konsumniveau schlagen sich in leicht überproportionalen Änderungen der indirekten Steuern nieder.

Übersicht 18: Indirekte Steuern gemessen am gesamten Steueraufkommen eines Haushalts, 2000

	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	Indirekte Steuern	Mehrwertsteuer	Verbrauchssteuer	Indirekte Steuern	Mehrwertsteuer	Verbrauchssteuer
<i>Bruttogesamteinkommen</i>	Anteile am gesamten Steueraufkommen eines Haushalts in %					
1. Terzil	41,4	30,4	11,0	59,0	45,0	14,0
2. Terzil	32,8	24,2	8,6	39,3	29,1	10,3
3. Terzil	26,8	20,3	6,5	27,8	21,0	6,8
Variationskoeffizient	21,8	20,4	25,8	37,4	38,5	34,4
Spannweite	14,6	10,1	4,5	31,1	24,0	7,1
Insgesamt	31,0	23,1	7,9	34,3	25,8	8,5

Q: Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Der Variationskoeffizient setzt die durch die Varianz gemessenen Schwankungen in Beziehung zum Mittelwert. Die Spannweite stellt die Differenz zwischen höchstem und niedrigstem Anteil dar.

Der weitaus größte Teil der indirekten Steuern entfällt auf die Mehrwertsteuer (Übersicht 18). Sie beträgt im Durchschnitt drei Viertel der indirekten Steuern, das restliche Viertel entfällt auf Verbrauchssteuern. Die von der Verbrauchssteuer betroffene Güternachfrage wird neben dem Einkommen auch von anderen Faktoren maßgebend bestimmt. Die Nachfrage nach Tabak und Alkohol wird z. B. von Sucht geprägt, die nach Energie vom Wetter. Daher ist die Nachfrage in diesem Bereich weniger einkommensabhängig, was geringere Unterschiede nach der Einkommenshöhe nach sich ziehen sollte.

Andererseits sind auch die Normverbrauchsabgabe für Pkw sowie die Kfz-Steuer eine Verbrauchssteuer. Die Pkw-Nachfrage wiederum ist sehr einkommensabhängig. Ob sich Unterschiede in der Verteilungswirkung zwischen den indirekten Steuern insgesamt

und der Mehrwertsteuer ergeben oder nicht ist daher nicht von vornherein klar. Es hängt davon ab, ob einer der oben genannten Effekte dominiert oder nicht.

Die Unterschiede in der relativen Belastung des Einkommens mit Mehrwertsteuer zwischen den Einkommensgruppen sind gemessen am Variationskoeffizienten für die Nicht-Selbständigenhaushalten etwas stärker als die mit indirekten Steuern insgesamt. Bei den Unselbständigenhaushalten streut hingegen die Mehrwertsteuer weniger als die Verbrauchssteuern insgesamt. Dieselben Unterschiede in der Streuung zeigen sich für den Anteil der indirekten Steuern bzw. der Mehrwertsteuer am gesamten Steueraufkommen der Haushalte nach der Einkommenshöhe. Die vorher angeführten gegenläufigen Einkommenseffekte in der von der Verbrauchssteuer betroffenen Nachfrage wirken sich also unterschiedlich in den beobachteten Haushaltsgruppen aus.

Für die Beurteilung der Einkommens- bzw. Wohlstandssituation eines Haushalts kann es sinnvoll sein, seine Größe und Zusammensetzung in die Analyse einfließen zu lassen. Zur Berücksichtigung dieser Einflussgrößen wurden sogenannte Äquivalenzskalen entwickelt. Das damit errechnete Äquivalenzeinkommen ist ein gewichtetes Pro-Kopf-Haushaltseinkommen, wobei die Gewichtung der einzelnen Haushaltsmitglieder aufgrund ihrer Nachfragebedeutung erfolgt. Nach den Ergebnissen umfangreicher Tests mit österreichischen Daten eignet sich für Österreich die von Eurostat vorgegebene „EU-Skala“ sehr gut (Wüger - Buchegger, 2003). Nach der „EU-Skala“ wird dem ersten Erwachsenen das Gewicht 1 zugeordnet, jedem weiteren Erwachsenen der Wert 0,5 und jedem Kind der Wert 0,3, um ein Haushaltsäquivalenzeinkommen zu berechnen.

Nach Berücksichtigung von Größe und Zusammensetzung der Haushalte mittels Äquivalenzzahlen ändern sich die vorher getroffenen Grundaussagen (regressive Wirkung der indirekten Steuern bezogen auf das Bruttogesamteinkommen bzw. die leicht progressive auf das Abgabenniveau) nicht (Übersicht 19, Übersicht 20). Differenzen ergeben sich lediglich in den Akzentuierungen, die zum Teil unterschiedlich in den

betrachteten Haushaltsgruppen ausfallen. Bezogen auf das Bruttoäquivalenzgesamteinkommen wird die regressive Wirkung der indirekten Steuern mit der Einkommenshöhe bei den Nicht-Selbständigenhaushalten noch stärker. Die Spannweite zwischen oberster und unterster Einkommensgruppe in der Belastung des Einkommens mit indirekten Steuern ist deutlich höher als ohne Berücksichtigung dieser Einflussfaktoren, und die Schwankungen zwischen den Einkommensgruppen gemessen am Variationskoeffizienten sind größer. Umgekehrtes gilt für die Unselbständigenhaushalte. Durch die Berücksichtigung von Äquivalenzskalen wird die regressive Wirkung der indirekten Steuern mit der Einkommenshöhe gemildert³⁸.

Übersicht 19: Äquivalente indirekte Steuern gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Haushalte, 2000

	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
			Äquivalente			
	Indirekte Steuern	Mehrwertsteuer	Verbrauchssteuer	Indirekte Steuern	Mehrwertsteuer	Verbrauchssteuer
Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	Anteile am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %					
1. Terzil	15,4	11,3	4,0	16,7	12,7	4,0
2. Terzil	12,6	9,3	3,3	13,2	9,8	3,3
3. Terzil	10,6	8,0	2,6	10,4	7,8	2,6
Variationskoeffizient	18,5	17,8	20,9	23,4	24,0	21,8
Spannweite	4,8	3,4	1,4	6,3	4,8	1,4
Insgesamt	12,1	9,0	3,1	12,2	9,2	3,0

Q: Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Der Variationskoeffizient setzt die durch die Varianz gemessenen Schwankungen in Beziehung zum Mittelwert. Die Spannweite stellt die Differenz zwischen höchstem und niedrigstem Anteil dar.

³⁸ Der Grund für die abweichenden Ergebnisse liegt in Unterschieden in der Verteilung der Haushaltsgröße und -zusammensetzung nach Einkommenschichten zwischen den betrachteten Haushaltsgruppen.

Übersicht 20: Äquivalente indirekte Steuern gemessen am gesamten äquivalenten Steueraufkommen eines Haushalts, 2000

	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	Äquivalente			Äquivalente		
	Indirekte Steuern	Mehrwertsteuer	Verbrauchssteuer	Indirekte Steuern	Mehrwertsteuer	Verbrauchssteuer
Bruttoäquivalenz-gesamteinkommen	Anteile am gesamten äquivalenten Steueraufkommen eines Haushalts in %					
1. Terzil	42,6	31,5	11,1	60,9	46,3	14,7
2. Terzil	33,6	24,7	8,8	39,7	29,7	10,0
3. Terzil	26,2	19,7	6,5	27,5	20,7	6,8
Variationskoeffizient	24,1	23,3	26,3	39,6	40,3	37,6
Spannweite	16,4	11,8	4,6	33,4	25,6	7,9
Insgesamt	31,1	23,1	8,0	35,1	26,4	8,7

Q: Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Der Variationskoeffizient setzt die durch die Varianz gemessenen Schwankungen in Beziehung zum Mittelwert. Die Spannweite stellt die Differenz zwischen höchstem und niedrigstem Anteil dar.

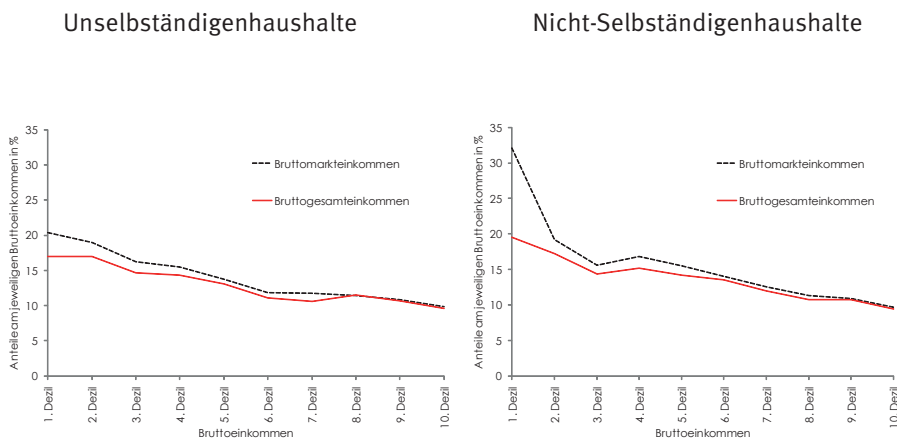
Der Anteil der indirekten Steuern an den (Steuer-)Abgaben insgesamt nimmt mit der Einkommenshöhe unter Berücksichtigung von Haushaltsgröße und -zusammensetzung stärker ab als ohne Berücksichtigung dieser Einflussfaktoren.

5.2.2.3. Vergleich mit 1991

Da für das Jahr 1991 nur Daten über die Verteilung der indirekten Steuern bezogen auf das Bruttomarkteinkommen vorhanden sind, mussten für Vergleichszwecke auch die Ergebnisse für das Jahr 2000 anstatt auf das Bruttogesamt- auf das Bruttomarkteinkommen bezogen werden. Da die Transfers hauptsächlich auf die unteren Einkommensgruppen konzentriert sind, führt dieses Vorgehen dazu, dass die relative Belastung mit indirekten Steuern in diesen Bereichen deutlich höher ausfällt, als auf das Bruttogesamteinkommen bezogen (Abbildung 6). Ein Vergleich der Ergebnisse 2000 mit denen von 1991 ist wegen der angesprochenen Datenprobleme hauptsächlich auf hoch aggregiertem Niveau sinnvoll zu führen. Der Vergleich zeigt, dass die ärmeren Haushalte im Laufe der Zeit einen immer größeren Anteil an indirekten Steuern zu tragen haben (Übersicht 21). Das 1. Terzil steuerte 2000 18,3% (Nicht-Selbständigenhaushalt) bzw. 23,2% (Un-

selbständigenhaushalte) zum Steueraufkommen der privaten Haushalte bei nach 15% bzw. 19,4% im Jahr 1991. Gleichzeitig verringerte sich der Beitrag des 3. Terzils zwischen 1991 und 2000 bei den Nicht-Selbständigenhaushalten von 53,9% auf 49,4% und bei den Unselbständigenhaushalten von 48,5% auf 46,5%³⁹. Der Gini-Koeffizient geht zwischen den Beobachtungszeitpunkten aufgrund der aufgezeigten Entwicklung zurück (Übersicht 21), weil die Unterschiede in den Anteilen am Gesamtaufkommen der indirekten Steuern zwischen oberen und unteren Einkommensschichten mit der Zeit geringer wurden. Dementsprechend haben sich auch die Spannweiten und die Variationskoeffizienten dieser Anteile zwischen den Einkommensgruppen mit der Zeit verringert.

Abbildung 6: Indirekte Steuern gemessen am Bruttoeinkommen der Haushalte, 2000



Q: Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

³⁹ Der Grund dafür dürfte hauptsächlich in mit der Zeit zunehmenden Unterschieden in den Konsumneigungen zwischen den Einkommensschichten zu suchen sein.

Übersicht 21: Verteilung der indirekten Steuern der Haushalte, 1991 und 2000

	In € pro Monat	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
		2000 Anteile in %	Kumu- lierte Anteile in %	1991 Anteile in %	2000 Anteile in %	Kumu- lierte Anteile in %	1991 Anteile in %
Bruttomarkt- einkommen							
1. Terzil	337	23,2	23,2	205	19,4	18,3	15,0
2. Terzil	439	30,3	53,5	338	32,1	50,6	31,1
3. Terzil	673	46,5	100,0	511	48,5	100,0	53,9
Variations- koeffizient		35,8		43,7		46,7	58,7
Spannweite		23,2		29,1		31,1	38,9
Insgesamt	483			349			
Gini-Koeffizient		0,177		0,222		0,239	0,294

Q: Guger (1996A), Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Der Variationskoeffizient setzt die durch die Varianz gemessenen Schwankungen in Beziehung zum Mittelwert. Die Spannweite stellt die Differenz zwischen höchstem und niedrigstem Anteil dar. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Übersicht 22: Indirekte Steuern gemessen am Bruttomarkteinkommen der Haushalte, 1991 und 2000

	Unselbständigenhaushalte		Nicht-Selbständigenhaushalte	
	2000	1991	2000	1991
	Anteile am Bruttomarkteinkommen in %			
<i>Bruttomarkteinkommen</i>				
1. Terzil	17,7	13,7	19,2	15,8
2. Terzil	12,8	13,0	14,5	13,6
3. Terzil	10,7	10,9	10,5	11,4
Variationskoeffizient	26,3	11,6	29,5	16,2
Spannweite	7,1	2,8	8,7	4,4
Insgesamt	12,5	12,0	12,7	12,6

Q: Guger (1996A), Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Der Variationskoeffizient setzt die durch die Varianz gemessenen Schwankungen in Beziehung zum Mittelwert. Die Spannweite stellt die Differenz zwischen höchstem und niedrigstem Anteil dar.

Die Aufwendungen für indirekte Steuern müssen in einen adäquaten Bezugsrahmen gestellt werden, um Aussagen zu Verteilungsfragen über die Zeit treffen zu können. In Übersicht 22 werden dementsprechend die Aufwendungen für indirekte Steuern in Bezug zum Bruttomarkteinkommen gestellt und diese Kenngröße nach Einkommensschichten ausgewiesen und zwar für die Jahre 1991 und 2000. Diese Kenngröße ist im Zeitablauf in den beobachteten Haushaltstypen leicht gestiegen. Entfielen 1991 im Durchschnitt 12,6% (Nicht-Selbständigenhaushalte) bzw. 12% (Unselbständigenhaushalte) des Bruttomarkteinkommens auf Aufwendungen für indirekte Steuern, so waren es 2000

12,7% (Nicht-Selbständigenhaushalte) bzw. 12,5% (Unselbständigenhaushalte). Außerdem wird ersichtlich, dass die regressive Wirkung der indirekten Steuern mit der Zeit stärker wurde. Mit der Einkommenshöhe gehen die Aufwendungen für indirekte Steuern 2000 stärker zurück als noch 1991. Das zeigt sich daran, dass die Spannweite dieser Bezugsgröße (indirekte Steuern gemessen am Bruttomarkteinkommen) zwischen oberster und unterster Einkommensschicht mit der Zeit größer wurde, der Variationskoeffizient, ein Maß für die relative Schwankungsintensität, anstieg und der trendmäßige Rückgang mit der Einkommenshöhe stärker wurde.

5.2.3. Verteilungswirkungen im Jahr 2005 und Vergleich zum Jahr 2000

Wie einleitend festgestellt, können für das Jahr 2005 konsistente Aussagen zur Belastung der österreichischen Haushalte mit direkten Abgaben und indirekten Steuern nur durch Zusammenführung der Daten der Konsumerhebung⁴⁰ und EU-SILC-Erhebung getroffen werden. EU-SILC liefert detaillierte Informationen über die Einkommenssituation der Haushalte und der einzelnen Haushaltsmitglieder, woraus ihre Leistungen an direkten Abgaben abgeleitet werden können. Die Konsumerhebung gibt das Ausgabenverhalten gegliedert nach einzelnen Verbrauchsgruppen wieder, woraus die Aufwendungen für indirekte Steuern abgeleitet werden können. Durch Zusammenführung dieser beiden Datenstöcke mittels „statistischem Matching“ (Bacher, 2002, D’Orazio et al., 2006) kann ein konsistenter Rahmen für die Beurteilung der Verteilungswirkungen der direkten Abgaben und indirekten Steuern geschaffen werden.

Beim „statistischen Matching“ wird jedem Haushalt der EU-SILC-Erhebung ein „statistischer Zwilling“ aus der Konsumerhebung zugewiesen, der sich in wesentlichen Merkmalen nicht oder nur geringfügig von dem aus der EU-SILC-Erhebung unterscheidet. Dazu müssen einerseits Merkmale ausgewählt werden, an denen die Ähnlichkeit

 40 Die Konsumerhebung 2004/2005 wurde von Statistik Austria von September 2004 bis September 2005 durchgeführt.

dingfest gemacht wird und andererseits (Distanz)-Maße, mit denen die Ähnlichkeit ermittelt wird, vorgegeben werden.

Die wichtigste Determinante der Konsumententscheidung ist natürlich die Einkommenssituation. Wie einleitend erwähnt, enthält die Konsumerhebung 2004/2005 Informationen über das Gesamteinkommen des Haushalts, sodass dieses Merkmal in den „Matchingprozess“ aufgenommen werden konnte. Als weiteres „Matchingmerkmal“ wurde der Beruf (Stellung im Erwerbsleben) des/der Hauptverdieners/in gewählt, nicht zuletzt auch deshalb, weil in der Analyse unterschiedliche Haushaltsgruppen (Nicht-Selbständige, Unselbständige) betrachtet werden. Für die Konsumententscheidung und die Einschätzung der Verteilungswirkungen ist auch die Haushaltsgröße und -zusammensetzung (Äquivalenzskalen) von entscheidender Bedeutung, sodass auch dieses Merkmal im „Matchingprozess“ berücksichtigt wurde. Um auch regionale Aspekte beim Auffinden von statistischen Zwillingen zu berücksichtigen, wurde auch für das Bundesland kontrolliert.

Die mit Hilfe dieser Merkmale unter Vorgabe von Distanzmaßen gefundenen „statistischen Zwillinge“ aus der Konsumerhebung liefern die benötigten Konsumdaten für den EU-SILC-Datenstock. Dieser zusammengespielte („gematchte“) Datenstock bildet einen konsistenten Rahmen für Verteilungsanalysen. Mit ihm lassen sich die direkten Abgaben auf Individualebene ebenso ermitteln wie die indirekten Steuern, die aus den Konsumausgaben auf Haushaltsebene abgeleitet werden und zwar mit Hilfe von güterspezifischen Steuersätzen laut I-O-Tabelle.

Mit dem vorher beschriebenen Ansatz wurden verteilungsrelevante indirekte Steuern in der Höhe von 17 Mrd. € für das Jahr 2005 ermittelt. Dieser Wert weicht um rund 5% von dem in der VGR errechneten ab. Aufgrund der bestehenden definitorischen Unterschiede zwischen den beiden Datenquellen (Guger et al., 2009), können diese Differenzen als vernachlässigbar angesehen werden, sodass wir uns der Verteilung der

indirekten Steuern auf die verschiedenen Steuerarten und die Einkommensschichten der Nicht-Selbständigen- und Unselbständigenhaushalte zuwenden können.

Der weitaus größte Teil der indirekten Steuern entfällt auch 2005 auf die Mehrwertsteuer (12,6 Mrd. € oder 74,2%). Nicht-Selbständigenhaushalte zahlen nach unseren Berechnungen 2005 14,9 Mrd. € an indirekten Steuern (11 Mrd. € an Mehrwertsteuer), Unselbständigenhaushalte 10,1 Mrd. € (7,5 Mrd. € an Mehrwertsteuer). Die Aufwendungen für indirekte Steuern betragen bei den Nicht-Selbständigenhaushalten 11,2% des Bruttogesamteinkommens, bei den Unselbständigenhaushalte 10,8%. Im Jahr 2000 lagen diese Anteile noch bei 12% (Nicht-Selbständigenhaushalte) bzw. 11,8% (Unselbständigenhaushalte). Der Grund für diesen Rückgang der Anteile liegt einerseits in einer Abnahme der Konsumquote zwischen den beiden verglichenen Jahren und andererseits in der Wirkung der Progression in dieser Zeitspanne (geringeres Nettoeinkommen gemessen am Bruttoeinkommen)⁴¹. Aus demselben Grund ist auch der Anteil der indirekten Steuern am gesamten Steueraufkommen der privaten Haushalte in diesem Zeitraum zurückgegangen⁴².

41 Etwa drei Viertel des Rückgangs sind auf eine Abnahme der Konsumquote zurückzuführen, der Rest auf die Progression.

42 Die abnehmende Konsumneigung führte zu geringeren indirekten Steuern, die Progression zu steigenden direkten.

Übersicht 23: Verteilung der indirekten Steuern der Haushalte, 2000 und 2005

	Unselbständigenhaushalte						Nicht-Selbständigenhaushalte					
	In € pro Monat	2005 Anteile in %	Kumu- lierte Anteile in %	In € pro Monat	2000 Anteile in %	Kumu- lierte Anteile in %	In € pro Monat	2005 Anteile in %	Kumu- lierte Anteile in %	In € pro Monat	2000 Anteile in %	Kumu- lierte Anteile in %
Bruttogesamt- einkommen												
1. Terzil	304	22,0	22,0	327	22,6	21,6	228	19,5	19,5	207	17,8	17,8
2. Terzil	438	31,6	53,6	443	30,6	53,6	367	31,4	50,9	378	32,4	50,1
3. Terzil	642	46,4	100,0	678	46,8	100,0	575	49,1	100,0	582	49,9	100,0
Variations- koeffizient		36,8			37,1			44,8			48,2	
Spannweite		24,4			24,3			29,7			32,1	
Insgesamt	461			483			390			389		
Gini-Koeffizient		0,187			0,186			0,229			0,250	

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen. Der Variationskoeffizient setzt die durch die Varianz gemessenen Schwankungen in Beziehung zum Mittelwert. Die Spannweite stellt die Differenz zwischen höchstem und niedrigstem Anteil dar. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Auch 2005 nehmen die Aufwendungen für indirekte Steuern mit der Einkommenshöhe zu (Übersicht 23). Die Unterschiede in den Anteilen am Gesamtsteueraufkommen zwischen den Einkommensschichten sind aber meist nicht mehr so deutlich wie vor fünf Jahren, insbesondere bei tiefer Gliederung der Einkommensschichten (Dezile). Variationskoeffizient, Spannweite der Steueranteile und Gini-Koeffizient fallen bei den Nicht-Selbständigenhaushalten 2005 niedriger aus als 2000. Die Zahlungen von indirekten Steuern sind also 2005 in dieser Haushaltsgruppe gleicher über die Einkommensgruppen verteilt. Die Lorenzkurve verschiebt sich nach innen. Die ärmeren Haushalte tragen einen größeren Teil der Steuerlast als noch vor fünf Jahren, die reicheren einen geringeren.

Auf das untere Terzil entfallen 2005 19,5% der indirekten Steuern, 2000 waren es 17,8%. Das obere Terzil trägt 2005 49,1% der Steuerlast, 2000 waren es 49,9%. Bei den Unselbständigenhaushalten sind nur kleine Rückgänge bei Variationskoeffizienten und Spannweiten der Anteile am Steueraufkommen innerhalb der Einkommensschichten zwischen 2005 und 2000 abhängig vom Disaggregierungsgrad zu beobachten. Je tiefer die Gliederung, desto höher sind die Unterschiede.

Der Gini-Koeffizient bleibt in den verglichenen Zeitpunkten stabil. Die Lorenzkurve verschiebt sich zwischen 2005 und 2000 im unteren Bereich nach außen, im oberen Bereich nach innen. Bezogen auf das Bruttogesamteinkommen streuen die Aufwendungen für indirekte Steuern 2005 (Übersicht 24) mit der Einkommenshöhe deutlicher als vor fünf Jahren. Die ermittelten Variationskoeffizienten und Spannweiten dieser Bezugsgrößen (indirekte Steuern gemessen am Bruttogesamteinkommen) fallen 2005 höher aus als 2000. Die regressive Wirkung dieser Steuerart hat also mit der Zeit weiter zugenommen, wobei dieser Trend bei den Nicht-Selbständigenhaushalten deutlicher zu Tage tritt als bei den Unselbständigenhaushalten.

Getragen wird diese Entwicklung von der Mehrwertsteuer, auf die drei Viertel der indirekten Steuern entfallen und die stärker einkommensabhängig ist. Die sonstigen indirekten Steuern werden zumindest zum Teil auch von anderen Einflussfaktoren z. B. Sucht (Tabaksteuer, Bier- und Alkoholsteuer) und Wetter (Energieabgabe) geprägt⁴³.

Übersicht 24: Indirekte Steuern gemessen am Bruttogesamteinkommen der Haushalte, 2000 und 2005

	Unselbständigenhaushalte		Nicht-Selbständigenhaushalte	
	2005	2000	2005	2000
Bruttogesamteinkommen	Anteile am Bruttogesamteinkommen in %			
1. Terzil	14,6	15,7	16,5	16,4
2. Terzil	11,7	12,2	12,3	13,5
3. Terzil	9,2	10,4	9,4	10,2
Variationskoeffizient	22,9	21,3	27,9	23,2
Spannweite	5,4	5,4	7,1	6,2
Insgesamt	10,8	11,8	11,2	12,0

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen. Der Variationskoeffizient setzt die durch die Varianz gemessenen Schwankungen in Beziehung zum Mittelwert. Die Spannweite stellt die Differenz zwischen höchstem und niedrigstem Anteil dar.

Berücksichtigt man Unterschiede in der Haushaltsgröße und -zusammensetzung durch die Berechnung von Äquivalenzgrößen, so verschiebt sich die Lorenzkurve 2005 nicht

⁴³ Für eine genauere Analyse der verteilungspolitischen Bedeutung der Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung im Rahmen des Regierungsprogramms 2000 siehe Marterbauer - Walterskirchen (2000).

nur bei den Nicht-Selbständigenhaushalten, sondern auch bei den Unselbständigenhaushalten im gesamten Bereich nach innen, d. h., die Verteilung der indirekten Steuern wurde gleichmäßiger. Der Gini-Koeffizient geht zwischen den beiden Eckjahren zurück.

Variationskoeffizient und Spannweite der Steueranteile der Einkommensgruppen fallen 2005 niedriger aus. Außerdem tritt die zunehmende regressive Wirkung der indirekten Steuern zwischen den beiden Zeitpunkten noch deutlicher zu Tage (Übersicht 25 und Übersicht 26).

Übersicht 25: Verteilung der äquivalenten indirekten Steuern der Haushalte, 2000 und 2005

	Unselbständigenhaushalte						Nicht-Selbständigenhaushalte					
	In € pro Monat	2005 Anteile in %	Kumu- lierte Anteile in %	In € pro Monat	2000 Anteile in %	Kumu- lierte Anteile in %	In € pro Monat	2005 Anteile in %	Kumu- lierte Anteile in %	In € pro Monat	2000 Anteile in %	Kumu- lierte Anteile in %
Bruttoäquivalenzgesamt- einkommen												
1. Terzil	208	24,9	24,9	203	23,3	23,3	185	24,3	24,3	161	21,8	21,8
2. Terzil	268	32,1	57,0	270	30,9	54,2	242	31,7	56,0	231	31,3	53,1
3. Terzil	359	43,0	100,0	401	45,8	100,0	335	44,0	100,0	347	46,9	100,0
Variations- koeffizient												
Spannweite		27,4			34,4			29,8			38,1	
		18,2			22,5			19,7			25,2	
Insgesamt	278			291			254			246		
Gini-Koeffizient		0,135			0,179			0,155			0,196	

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen. Der Variationskoeffizient setzt die durch die Varianz gemessenen Schwankungen in Beziehung zum Mittelwert. Die Spannweite stellt die Differenz zwischen höchstem und niedrigstem Anteil dar. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Übersicht 26: Äquivalente indirekte Steuern gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Haushalte, 2000 und 2005

	Unselbständigenhaushalte		Nicht-Selbständigenhaushalte	
	2005	2000	2005	2000
Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Anteile am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %			
1. Terzil	14,8	15,4	16,9	16,7
2. Terzil	12,0	12,6	12,4	13,2
3. Terzil	8,9	10,6	9,1	10,4
Variationskoeffizient	25,0	18,5	30,8	23,4
Spannweite	5,9	4,8	7,8	6,3
Insgesamt	10,8	12,1	11,3	12,2

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen. Der Variationskoeffizient setzt die durch die Varianz gemessenen Schwankungen in Beziehung zum Mittelwert. Die Spannweite stellt die Differenz zwischen höchstem und niedrigstem Anteil dar.

5.2.4. Schlussfolgerungen

Mit der Einkommenshöhe nehmen die Aufwendungen für indirekte Steuern unterproportional zu. Bezieht man die Zahlungen der indirekten Steuern auf das Bruttogesamteinkommen, so zeigt sich eine deutlich sinkende Tendenz mit der Einkommenshöhe. Bei den Nicht-Selbständigenhaushalten geht der Anteil der indirekten Steuern gemessen am Bruttogesamteinkommen von 16,4% im 1. Terzil auf 10,2% im 3. Terzil zurück. Mit Hilfe einer ökonometrischen Analyse wurde eine Einkommenselastizität der indirekten Steuern von 0,6 (Unselbständigenhaushalte) bzw. 0,7 (Nicht-Selbständigenhaushalte) ermittelt, d. h., ein um 1% höheres Einkommen zieht nur eine Steigerung bei den indirekten Steuern von 0,6% bzw. 0,7% nach sich. Die indirekten Steuern wirken bezogen auf das Einkommen regressiv, weil die Konsumneigung mit der Einkommenshöhe zurückgeht. Bezieht man die Aufwendungen für indirekte Steuern auf das Konsumniveau, so ergeben sich nur relativ geringe Schwankungen mit der Einkommenshöhe.

Die ermittelte Einkommenselastizität liegt zwischen 1 und 1,1. Bezogen auf das Konsumniveau wirkt die indirekte Besteuerung nur leicht progressiv, weil die höhere Besteuerung der Güter des gehobenen Bedarfs, die in den oberen Einkommensschichten besonders stark nachgefragt werden, in Österreich sukzessiv („Luxussteuer“) zurückgenommen wurde. Der Anteil der indirekten Steuern am gesamten Steueraufkommen eines Haushalts sinkt mit der Einkommenshöhe deutlich. Die Gründe dafür sind einerseits, dass PensionistInnen und Arbeitslose wenig bzw. keine direkten Abgaben zahlen. Weiters sind dafür die progressive Einkommensbesteuerung, die höhere direkte Abgaben in den oberen Einkommensschichten nach sich zieht, sowie die mit der Einkommenshöhe zurückgehende Konsumneigung, die relativ geringe indirekte Steuern bei höherem Einkommen impliziert, verantwortlich.

Der Großteil der indirekten Steuern (rund drei Viertel) entfällt auf die Mehrwertsteuer, die stärker einkommensabhängig ist als die Verbrauchssteuern (Tabaksteuer, Bier- und

Alkoholsteuer, Energieabgabe usw.), die zumindest zum Teil auch von anderen Einflussfaktoren (Sucht, Wetter) abhängig sind. Die Regressivität der indirekten Steuern geht bei den Nicht-Selbständigenhaushalten hauptsächlich auf die Mehrwertsteuer zurück.

Ein Vergleich über die Zeit zeigt, dass die Verteilung der indirekten Steuern mit der Zeit tendenziell gleichmäßiger wurde. Die Unterschiede in den relativen Anteilen an der Gesamtgröße der indirekten Steuern zwischen oberen und unteren Einkommensschichten wurden gemessen am Gini-Koeffizienten tendenziell geringer. Die Lorenzkurve hat sich eher nach innen verschoben.

Damit hat sich die regressive Wirkung mit der Zeit verstärkt. Der Anteil der indirekten Steuern bezogen auf das Bruttoeinkommen geht mit der Zeit immer stärker zurück. Berücksichtigt man Größe und Zusammensetzung der Haushalte so treten diese Trends noch deutlicher zu Tage.

5.3. Verteilungswirkungen der öffentlichen Abgaben insgesamt

ALOIS GUGER

Die Umverteilungswirkung der Steuern und öffentlichen Abgaben wurde in den letzten 1½ Jahrzehnten in Österreich in Summe regressiver - in Relation zum Einkommen ist die Abgabenbelastung für niedrige Einkommen stärker gestiegen als für hohe. Während in den letzten zwei Jahrzehnten die Sozialabgaben für alle Einkommensschichten relativ gleichmäßig stiegen, wurde der Progressionsgrad der Einkommensbesteuerung mit jeder Steuerreform erhöht und niedrige Einkommen entlastet, gleichzeitig stieg aber der relative Anteil der indirekten Steuern auf Güter und Dienstleistungen in der unteren Hälfte der Verteilung kräftig an.

5.3.1. Entwicklung der Gesamtabgabenbelastung

Die Gesamtabgabenbelastung war zu Beginn dieses Jahrzehnts am höchsten: Bezogen auf die Bruttomarkteinkommen lag im Jahr 2000, dem ersten Basisjahr dieser Untersuchung, die Abgabenquote der Unselbständigenhaushalte bei 40,2% und jene der Nicht-Selbständigenhaushalte - also mit PensionistInnen-, Arbeitslosen-, StudentInnenhaushalten, Haushalten der Personen in Elternkarenz u. a. - bei 37%. Die Abgabenbelastung war damit in den neunziger Jahren für die Haushalte der unselbständig Beschäftigten um gut 2½ Prozentpunkte (1991 37,6%) und für die der Nicht-Selbständigen um gut 1½ Prozentpunkte (1991 35,4%) gestiegen. Seit Beginn dieses Jahrzehnts ist die Abgabenleistung der Haushalte leicht gesunken: Im Jahr 2005 für die Unselbständigenhaushalte um gut 1 Prozentpunkt auf 39,1% und für die Nicht-Selbständigenhaushalte um ¼ Prozentpunkt auf 36,7%.

5.3.2. Inzidenz der Gesamtabgaben

Während zu Beginn der neunziger Jahre das gesamte Abgabensystem bezogen auf die Markteinkommen noch leicht progressive Umverteilungswirkungen hatte, war 2000 und noch stärker 2005 die Gesamtinzidenz der Einnahmen des Staates (einschließlich der Sozialversicherungssysteme) bezogen auf die Markteinkommen regressiv. Für die Wirkungen der indirekten Abgaben, die über den Konsum geleistet werden, spielen aber auch die monetären Transfers eine entscheidende Rolle; in Haushalten mit niedrigem Einkommen käme ohne öffentliche Transfers ein großer Teil der Konsumausgaben und damit der indirekten Steuerleistung nicht zustande. Werden daher auch alle monetären Transferleistungen berücksichtigt und die Abgabenleistung auf die Gesamteinkommen bezogen, wirkt das Abgabensystem leicht progressiv.

UNSELBSTÄNDIGENHAUSHALTE

Im Jahr 2005 entrichtet das 1. Dezil der Unselbständigenhaushalte 42,5% seiner Bruttomarkteinkommen an direkten (ArbeitnehmerInnenbeiträge zur Sozialversicherung und Lohnsteuer) und indirekten Abgaben (Mehrwert-, Mineralöl-, Tabaksteuer usw.), das 5. Dezil 38,8% und das oberste 39,4%. Auf Terzile bezogen, liegt die Abgabenquote im unteren Drittel der Unselbständigenhaushalte bei 40,4%, im mittleren bei 38,8% und im oberen bei 38,9% (Übersicht 27).

Die regressive Inzidenz der Abgaben gemessen an den Markteinkommen kommt auch in der Verteilung der Abgaben über die Einkommensschichten deutlich zum Ausdruck: Das untere Drittel der Unselbständigenhaushalte, das 15,6% der Bruttomarkteinkommen bezieht, zahlt 16,1% aller Abgaben, während in den oberen zwei Dritteln, die Abgabenleistung jeweils um $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt unter Ihrem Einkommensanteil von 28,7% im mittleren und 55,7% im oberen liegt. Die „Nettoeinkommen“ - im Sinne der Gesamtinzidenz auch um die indirekten Steuern bereinigt - sind damit leicht ungleicher verteilt als die Bruttoeinkommen: Auf das erste Drittel entfallen 15,3% (brutto 15,6%), auf das mittlere 28,8% (brutto 28,7%) und auf das obere Drittel 55,9% (brutto 55,7%) der so definierten „Nettoeinkommen“ (bereinigt um indirekte Steuern). Bei einer etwas egalitäreren Verteilung der Primäreinkommen war im Jahr 2000 die Inzidenz des Abgabensystems ganz ähnlich. Der Gini-Koeffizient ist in beiden Referenzjahren durch das Abgabensystem marginal gestiegen: Im Jahr 2000 weisen die Bruttoeinkommen der Unselbständigenhaushalte einen Gini-Wert von 0,294 und die „Nettoeinkommen“ von 0,297 (+1,1%) aus, im Jahr 2005 ergeben sich Gini-Werte von 0,312 für die Brutto- und 0,316 (+1,2%) für „Nettoeinkommen“ (Übersicht 27).

NICHT-SELBSTÄNDIGENHAUSHALTE

Weitet man die Analyse auf die Nicht-Selbständigenhaushalte aus und bezieht man auch die Haushalte, in denen PensionistInnen, Arbeitslose, StudentInnen, Personen in Elternkarenz u. a. HaupteinkommensbezieherInnen sind, so sinkt wohl im Durchschnitt die Abgabenquote im Jahr 2005 auf 36,7%, das unterste Dezil, in dem mit rund zwei Drittel die Transfereinkommen dominieren, zahlt aber fast die Hälfte (48,6%) seiner Markteinkommen an Steuern, das 5. Dezil 36,2% und das oberste 38,2%. Im unteren Drittel und insbesondere im 1. Dezil der Nicht-Selbständigenhaushalte sind Arbeitslose, Notstands- und SozialhilfeempfängerInnen und andere TransfereinkommensbezieherInnen konzentriert, wodurch die Markteinkommen ein geringes Gewicht haben. Bezieht man daher die Abgabenleistung auf die Gesamteinkommen, sinkt die Abgabenquote im 1. Dezil auf 25,3% und im ersten Drittel auf 28,8%, im mittleren auf 33,9% und im oberen Drittel auf 36,1%. Im Durchschnitt liegt die Abgabenbelastung in Relation zum Gesamteinkommen 2005 bei 34,5% (in Bezug auf Markteinkommen 36,7%). In Relation zu den Gesamteinkommen erscheint damit die Abgabenzinidenz für die Nicht-Selbständigenhaushalte progressiv ansteigend: von schwach 29% im ersten auf gut 36% im oberen Drittel (Übersicht 28). Hier ist allerdings zu bedenken, dass in dieser Studie die öffentlichen Pensionseinkommen, von denen keine Pensionsversicherungsbeiträge entrichtet werden, als Markteinkommen definiert sind⁴⁴, obgleich sie eigentlich Transfereinkommen darstellen. In dieser Studie steht die Umverteilung durch die staatlichen Aktivitäten im Mittelpunkt, daher bilden die Markteinkommen die Bezugsbasis. Die Abgabenzinidenz kann folglich an der Abgabenquote der Unselbständigenhaushalte eher beurteilt werden. In der hier verwendeten Kategorisierung, in der öffentliche Pensionen wie Markteinkommen behandelt werden, wirken aber - abgesehen vom 1. Dezil - die Abgaben insgesamt leicht progressiv. Über größere Einkommensschichten betrachtet, steigt die Abgabenquote 2005 von 34% im ersten

⁴⁴ Andernfalls ergäben sich enorme Umverteilungswirkungen: Da in Österreich öffentliche Pensionen stark dominieren, hätte ein großer Teil der Bevölkerung keine Primäreinkommen.

Drittel, auf 36,3% im zweiten und 37,5% im oberen Drittel. Dies zeigt sich auch am Gini-Koeffizienten der „Nettoeinkommen“, der im Vergleich zur Bruttoverteilung von 0,373 auf 0,363 um 2,4% sinkt, sodass trotz der hohen Abgabenlast im 1. Dezil die Einkommensverteilung durch das öffentliche Abgabensystem egalitärer wird: Auf das untere Drittel der Verteilung, das 11,9% der Markteinkommen bezieht, entfallen 12,4% der „Nettoeinkommen“, auch im mittleren Drittel ist mit 28,4% der Einkommensanteil nach Steuern größer als vorher (28,2%), nur das obere Drittel hat mit 59,2% (Übersicht 27) nach der Abgabenleistung einen geringeren Anteil an den „Nettoeinkommen“ als an den Bruttoeinkommen (59,9%). Ähnlich ist die Umverteilungswirkung der Abgaben im Jahr 2000: der Gini-Koeffizient geht von 0,367 vor Steuern auf 0,352 danach um rund 4,2% zurück.

ÄQUIVALENZEINKOMMEN

Werden auch die Haushaltsgröße und die Altersstruktur der Haushalte berücksichtigt und die Haushalte danach neu geordnet, so ergeben sich über die gesamte Verteilung betrachtet für die Unselbständigenhaushalte auf Basis des gängigsten Verteilungsmaßes keine Verteilungseffekt durch das Abgabensystem; der Gini-Koeffizient der Bruttoverteilung im Jahr 2005 entspricht mit 0,294 jenem der Nettoverteilung. Bei näherer Betrachtung ergibt sich allerdings ein differenziertes Bild: Danach liegt die Abgabenquote im ersten Fünftel bei 42½%, im obersten Fünftel aber bei 40¼% und in den mittleren Dezilen zwischen 37½% und schwach 39%. Eine unterproportionale Steuerbelastung weisen nur die mittleren Einkommensgruppen auf: Gruppiert nach dem Äquivalenzeinkommen bezieht das untere Drittel 16,7% der Bruttobezüge und zahlt 17,1% der Abgaben, auch das obere Drittel entrichtet bei einem Bruttoeinkommensanteil von 54,3% mit 54,9% einen überproportionalen Abgabenanteil (Übersicht 29); nur das mittlere Drittel trägt mit 28% einen um 1 Prozentpunkt niedrigeren Steueranteil als seinem Einkommensanteil entspricht. Geht man von der Verteilung nach Quartilen aus, so wirken die Abgaben in der unteren Hälfte regressiv und in der

oberen progressiv. Im Jahr 2000 war die Inzidenz der Abgaben ähnlich, nur die untere Hälfte weniger regressiv ausgeprägt, aber die obere merklich progressiver, daher sind die Nettoeinkommen leicht egalitärer verteilt als die Bruttoeinkommen und der Gini-Koeffizient sank um 1,6% von 0,285 auf 0,280.

Werden auch die monetären Transferleistungen berücksichtigt, die an Unselbständigenhaushalte fließen und die Steuer- und Abgabenleistung auf das Bruttoäquivalenzgesamteinkommen bezogen, so ergibt sich insgesamt eine leicht progressive Wirkung der Abgaben: In Relation zu den Gesamteinkommen steigt die Abgabenquote von 37,3% im ersten auf 40% im letzten Dezil. Im Durchschnitt liegt sie bei 37,6% (Übersicht 30).

Übersicht 27: Abgaben insgesamt nach Bruttomarkteinkommen der Haushalte, 2005

	Unselbständigenhaushalte				Nicht-Selbständigenhaushalte			
	Bruttomarkteinkommen		"Nettomarkteinkommen"		Abgaben insgesamt		Abgaben insgesamt	
	In €	Anteile in %	In €	Anteile in %	In €	Anteile in %	In €	Anteile in %
Bruttomarkteinkommen								
1. Terzil	1.888	76,1	1.124	15,3	399	11,1	773	12,4
2. Terzil	3.468	28,4	2.124	28,8	1.003	27,8	1.762	28,4
3. Terzil	6.742	2,625	4.117	55,9	2.205	61,1	3.679	59,2
Insgesamt	4.033	100,0	2.455	100,0	1.202	100,0	2.071	100,0
Gini-Koeffizient	0,312	0,307		0,316		0,388		0,363

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Übersicht 28: Abgaben insgesamt nach Bruttogesamteinkommen der Haushalte, 2005

	Unselbständigenhaushalte				Nicht-Selbständigenhaushalte			
	Bruttogesamteinkommen		"Nettogesamteinkommen"		Abgaben insgesamt		Abgaben insgesamt	
	In €	Anteile in %	In €	Anteile in %	In €	Anteile in %	In €	Anteile in %
Bruttogesamteinkommen								
1. Terzil	2.085	76,6	1.319	16,3	399	11,0	986	14,4
2. Terzil	3.743	1.356	2.387	29,6	1.009	27,9	1.966	28,7
3. Terzil	6.995	2,627	4.368	54,1	2.209	61,1	3.903	56,9
Insgesamt	4.274	1.583	2.691	100,0	1.205	100,0	2.285	100,0
Gini-Koeffizient	0,298	0,307		0,293		0,388		0,329

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Übersicht 29: Äquivalente Abgaben insgesamt nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Haushalte, 2005

	Unselbständigenhaushalte				Nicht-Selbständigenhaushalte			
	Äquivalente Abgaben insgesamt		"Nettoäquivalenzmarkteinkommen"		Äquivalente Abgaben insgesamt		"Nettoäquivalenzmarkteinkommen"	
	Bruttoäquivalenzmarkteinkommen In €	Anteile in %	Anteile am Bruttoäquivalenzmarkteinkommen in %	In €	In €	Anteile in %	Anteile am Bruttoäquivalenzmarkteinkommen in %	In €
Bruttoäquivalenzmarkteinkommen								
1. Terzil	1.226	493	17,1	40,2	733	16,5	895	580
2. Terzil	2.131	808	28,0	37,9	1.322	29,7	1.856	1.215
3. Terzil	3.980	1.585	54,9	39,8	2.395	53,8	3.635	2.264
Insgesamt	2.446	962	100,0	39,3	1.484	100,0	2.129	1.353
Gini-Koeffizient	0,294	0,296			0,294		0,335	0,324

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/2005, WFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Übersicht 30: Äquivalente Abgaben insgesamt nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Haushalte, 2005

	Unselbständigenhaushalte				Nicht-Selbständigenhaushalte			
	Äquivalente Abgaben insgesamt		"Nettoäquivalenzgesamteinkommen"		Äquivalente Abgaben insgesamt		"Nettoäquivalenzgesamteinkommen"	
	Bruttoäquivalenzgesamteinkommen In €	Anteile in %	Anteile am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %	In €	In €	Anteile in %	Anteile am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %	In €
Bruttoäquivalenzgesamteinkommen								
1. Terzil	1.403	486	16,8	34,7	917	19,1	1.097	784
2. Terzil	2.240	820	28,3	36,6	1.420	29,6	1.958	1.313
3. Terzil	4.054	1.592	54,9	39,3	2.463	51,3	3.703	2.328
Insgesamt	2.566	966	100,0	37,6	1.400	100,0	2.253	1.475
Gini-Koeffizient	0,270	0,297			0,255		0,301	0,273

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/2005, WFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Für die Nicht-Selbständigenhaushalte ergibt sich in der Äquivalenzeinkommensdarstellung ein ähnliches Bild der Verteilung wie vor Berücksichtigung der Haushaltsgröße: die Abgabenquote ist im 1. Dezil mit über 50% aufgrund des geringen Anteils an Markteinkommen sehr hoch, sinkt im zweiten auf 31% und steigt dann kontinuierlich auf 38,7% an. Trotz der hohen Abgabenquote im 1. Dezil wirkt insgesamt das Abgabensystem für Nicht-Selbständigenhaushalte progressiv: Über Einkommensdrittel gesehen, zahlen die unteren zwei Drittel weniger Steuern als ihren Einkommensanteilen entspricht, nur das obere deutlich mehr: Das erste Drittel bezieht 14% der Markteinkommen und bringt 13,5% der Abgaben auf, das mittlere, das 29,1% der Einkommen erhält, zahlt 27,5% der Steuern und das obere Drittel entrichtet mit 56,9% der Markteinkommen 58,9% der Abgaben (Übersicht 29). Der Gini-Koeffizient der Bruttobezüge sinkt durch die öffentlichen Abgaben von 0,335 für die Bruttobezüge auf 0,324 (-3,2%) für die „Nettoeinkommen“.

Der größte Teil der Steuerleistung in den unteren zwei Dritteln der Nicht-Selbständigenhaushalte besteht aus indirekten Steuern, die sich aus dem Konsum ergeben und zu einem großen Teil aus öffentlichen Transfers finanziert werden. Bezieht man daher die Abgabenleistungen der Nicht-Selbständigenhaushalte auf die Gesamteinkommen, so ergibt sich in der Äquivalenzeinkommensbetrachtung eine progressive Umverteilungswirkung des Abgabensystems: Die auf die Bruttoäquivalenzgesamteinkommen bezogene Abgabenquote steigt von 26,7% im ersten auf 38,3% im obersten Dezil und beläuft sich im Durchschnitt auf 34,5%. Da sich diese progressive Umverteilungswirkung zu einem wesentlichen Teil aus einem reinen Struktureffekt⁴⁵ ergibt - von Pensionen werden keine Pensions- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge bezahlt -, ist die Progressivität des Abgabensystems zuverlässig nur anhand der Unselbständigenhaushalte zu beurteilen.

45 Dieser ergibt sich aus der Methode dieser Arbeit, die Pensionen als Erwerbseinkommen behandelt.

Obwohl in den letzten Jahrzehnten im Rahmen der Einkommensteuerreformen die niedrigen Einkommen spürbar entlastet wurden, ist vor allem durch die zunehmende Last der indirekten Steuern in den unteren Einkommensschichten insgesamt die Inzidenz der Abgaben regressiver geworden. Da bereits über 40% der EinkommensbezieherInnen keine Einkommensteuer zahlen, werden Bemühungen zur Entlastung niedriger Einkommen und zur Stärkung des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, nicht um eine Reform der Finanzierung des Sozialstaates umhinkommen.

6. UMVERTEILUNG DURCH STAATSAUSGABEN

Während die Staatseinnahmen, die nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip der Steuerlehre ein Instrument der vertikalen Umverteilung bilden sollten, in Österreich kaum umverteilend wirken, gehen von der Staatsausgabenseite eindeutig progressive Umverteilungswirkungen aus - obgleich im öffentlichen Leistungsangebot das horizontale Verteilungsprinzip dominiert. Öffentliche Leistungen sind kaum einkommens- oder bedarfsgeprüft ("means-tested"), sondern werden entweder generell angeboten oder sind an einkommensunabhängige Kriterien wie Alter, Krankheit, Behinderung, Anzahl der Kinder usw. gebunden. Nur in der Altersversorgung und im Falle der Arbeitslosigkeit kommt auch dem Versicherungsprinzip und damit der Beitragsabhängigkeit der Leistungen eine wichtige Rolle zu. Im Wesentlichen wird ausgabenseitig von den Erwerbstätigen zu den PensionistInnen und den Arbeitslosen, von den Gesunden zu den Kranken und von den kinderlosen zu den kinderbetreuenden Haushalten umverteilt; für die Staatsausgaben bildet daher die Haushaltsgröße das wichtigste Verteilungskriterium.

Der Themenstellung dieser Studie entsprechend, werden im Folgenden vor allem wohlfahrtsstaatliche Ausgabenbereiche analysiert, deren Auswahl von der Zurechenbarkeit der Leistungen und der Verfügbarkeit entsprechender Datenquellen bestimmt ist.

6.1. Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung

ADOLF BUXBAUM

In diesem Kapitel wird auf die wichtigsten Entwicklungen am Arbeitsmarkt, die budgetären und institutionellen sowie rechtlichen Rahmenbedingungen für Arbeitsmarktpolitik in Österreich und die entsprechenden Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung eingegangen. Analyseschwerpunkt stellen Entwicklungen seit Mitte der

neunziger Jahre bis zu den Jahren 2000 bzw. 2005 dar, wobei auch versucht wird, die aktuellsten Trends abzubilden.

6.1.1. Entwicklung der Arbeitslosigkeit - Dynamik am Arbeitsmarkt

Die Folgen des (internationalen) Strukturwandels für den Arbeitsmarkt wie auch der aktuelle internationale Konjunkturerinbruch stellen die Arbeitsmarktpolitik und ihre Finanzierung vor große Herausforderungen. Grundsätzlich sind auch am österreichischen Arbeitsmarkt Beschleunigungs- und Spezialisierungstendenzen beobachtbar, die sich u. a. in kürzeren Planungshorizonten der Unternehmen, einer steigenden Fluktuation am Arbeitsmarkt, einer stärker werdenden Heterogenisierung der Arbeitsverhältnisse und einem steigenden Koordinationsaufwand zwischen den verschiedenen Akteuren am Arbeitsmarkt widerspiegeln (Schmid, 2002). Aufgrund der steigenden Betroffenheit von Arbeitslosigkeit, der beschleunigten Dynamik am Arbeitsmarkt und der sich verschlechternden konjunkturellen Rahmenbedingungen ist eine genauere Analyse der Umverteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung besonders interessant.

Die dynamische Entwicklung und Heterogenisierung des österreichischen Arbeitsmarktes drückt sich in einem Anstieg der Ströme in und aus der Beschäftigung sowie in einem stark steigenden Anteil der Teilzeitbeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung aus. Im Jahr 2005 standen 2,395 Mio. Zugänge in ein Beschäftigungsverhältnis 2,354 Mio. Abgänge aus einem solchen gegenüber (Bock-Schappelwein, 2005). Bis 2008 sind steigende Zugangs- und Abgangsströme in den bzw. aus dem Status der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit feststellbar. Bei einem durchschnittlichen Jahresbestand von 3,420 Mio. Beschäftigten (Übersicht 31) belaufen sich die Zugänge auf 2,687 Mio. Beschäftigte und die Abgänge auf 2,660 Mio. Gleichzeitig ist mit einem Bestand von durchschnittlich über 210.000 vorgemerkten arbeitslosen Personen (2008) trotz einer guten konjunkturellen Entwicklung - zumindest bis 2007 - ein für österreichische Verhältnisse hohes Niveau an Sockelarbeitslosigkeit beobachtbar.

Übersicht 31: Kennzahlen des Arbeitsmarktes und der LeistungsbezieherInnen des Arbeitsmarktservice

	Unselbständig Beschäftigte		Arbeitslose		LeistungsbezieherInnen		Teilzeitquote		Arbeitslosenquote	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Anteile an den Arbeitslosen in %		Frauen	Männer	Frauen	Männer
	Jahresdurchschnitte in 1.000 Personen						In %		In %	
1990	1.209,9	1.718,8	76,8	89,0	142,0	85,7	20,2	1,6	6,0	4,9
1995	1.310,8	1.757,4	95,7	120,0	195,3	90,6	27,2	2,8	6,8	6,4
2000	1.376,7	1.757,0	86,8	107,5	182,9	94,1	33,2	3,3	5,9	5,8
2005	1.489,3	1.741,0	108,4	144,2	225,9	89,4	40,3	5,6	6,8	7,7
2008	1.590,0	1.830,5	93,4	118,8	191,9	90,4	42,1	6,5	5,6	6,1
	Veränderung in %					Veränderung in Prozentpunkten				
1995/2005	+13,6	-0,9	+13,3	+20,2	+15,7	-1,1	+13,1	+2,8	±0,0	+1,3

Q: Arbeitsmarktservice, Statistik Austria, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

Die administrativen Arbeitsmarktdaten zeigen eindeutig eine im Vergleich zu den frühen neunziger Jahren angespanntere Situation am Arbeitsmarkt in Österreich: Zwischen 1990 und 2005 stieg die Arbeitslosenquote (Berechnung nach nationaler Methode) von 5,4% auf 7,3% an. Waren 1990 im Jahresdurchschnitt 165.800 Personen arbeitslos gemeldet, so stieg diese Zahl bis 2005 um mehr als die Hälfte (+52,4%) auf 252.700 Arbeitslose an. 2008 waren 212.253 Personen arbeitslos vorgemerkt, das entspricht einer Arbeitslosenquote von 5,8%. Entsprechend der aktuellen Prognose des WIFO (Scheiblecker, 2009) soll im Jahr 2009 die Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt nicht zuletzt aufgrund des starken internationalen Konjunkturerinbruchs wieder deutlich ansteigen. Die zunehmende Arbeitsmarktdynamik schlägt sich auch in einer stärkeren Betroffenheit⁴⁶ von Arbeitslosigkeit nieder: Waren 1994 knapp 700.000 Personen von Arbeitslosigkeit betroffen, stieg diese Zahl bis 2006 auf über 800.000 Personen an. In den Folgejahren 2007 und 2008 ging die Betroffenheit wieder leicht zurück und stabilisierte sich auf einem Niveau von rund 775.300 bzw. 776.200 Personen. Dabei ist aber darauf hinzuweisen, dass mehr als 40% der arbeitslosen Personen mehr als

⁴⁶ D. h., wie viele Personen zumindest einen Tag in Österreich arbeitslos vorgemerkt waren.

eine Arbeitslosigkeitsepisode innerhalb eines Jahres aufweisen. Die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit (Anzahl der Personen), die 1995 bei 22% gelegen war, ist bis 2005 auf ein Viertel der unselbständig Erwerbstätigen gestiegen, besonders stark war der Anstieg bei Frauen. Im Jahr 2008 ging der Anteil der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen wieder auf rund 23% der unselbständig Beschäftigten zurück. Hinsichtlich der Struktur der Arbeitslosigkeit ist zwischen 2000 und 2005 die überdurchschnittlich steigende Betroffenheit von Jugendlichen unter 19 Jahren, Arbeitslosen ab 40 Jahren, Personen mit Migrationshintergrund und PflichtschulabsolventInnen auffällig - obgleich die Betroffenheit dieser Gruppen seit 2007 merklich abflacht.

Gruppenspezifische Verfestigungstendenzen (u. a. überdurchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit) von Arbeitslosigkeit zeigen sich dabei z. B. bei Personen mit Pflichtschulabschluss. Diese Entwicklung stellt nach wie vor trotz verstärkter Aktivierungsbemühungen im Rahmen des Nationalen Aktionsplans seit den frühen neunziger Jahren eine besondere Herausforderung für die Arbeitsmarktpolitik dar (Bock-Schappelwein, 2005). Die Analyse des Bestands der LeistungsbezieherInnen im Verhältnis zur Gesamtheit der registrierten Arbeitslosigkeit lässt zwischen 2000 und 2007 einen starken Rückgang auf unter 90% feststellen. Dies liegt u. a. in der stark gestiegenen Arbeitslosigkeit von Jugendlichen und WiedereinsteigerInnen begründet, die teilweise die Anwartschaftsbedingungen für eine Geldleistung aus der Arbeitslosenversicherung nicht erfüllen. 2008 beläuft sich der Anteil der LeistungsbezieherInnen an den vorgemerkten Arbeitslosen auf 90,4% (Übersicht 31).

6.1.2. Gebarung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes

Die österreichische Arbeitsmarktpolitik ist in eine europäische und nationale Strategiedimension eingebettet. Die in diesem Zusammenhang bedeutendsten Akteure

stellen das Arbeitsmarktservice (AMS) und das zuständige Bundesministerium⁴⁷ dar. Die Arbeitsmarktpolitik in Österreich ist überwiegend beitragsfinanziert und kann vereinfacht in Maßnahmen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik unterteilt werden (Details siehe unter Abschnitt 6.1.2.2.2). Die quantitativ bedeutendsten Ausgaben im Rahmen der Arbeitslosenversicherung stellen das Arbeitslosengeld und die Notstandshilfe dar (passive Arbeitsmarktpolitik). Aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung und dem allgemeinen Budget werden u. a. auch Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungsmaßnahmen (aktive Arbeitsmarktpolitik) finanziert.

6.1.2.1. Einnahmen der Arbeitslosenversicherung

Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung stellen die wichtigsten Einnahmen (rund 90%⁴⁸) für die Arbeitslosenversicherung in Österreich dar. Diese Beiträge werden von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen zu gleichen Teilen (seit 1. Jänner 1994 je 3% des Bruttoeinkommens unselbständig Erwerbstätiger⁴⁹) aufgebracht, sind zweckgebunden (Arbeitsmarktpolitik I, Bundesbudget⁵⁰) Ansatz 1/635) und beliefen sich im Jahr 2005 auf 4,2 Mrd. €. Im Jahr 2006 wurden 4,4 Mrd. €, 2007 4,3 Mrd. € laut Bundesrechnungsabschluss eingenommen, im Jahr 2008 sind es vorläufige 4,7 Mrd. € (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2009). Die entsprechenden Beiträge sind grundsätzlich für Einkommen ab der Geringfügigkeitsgrenze bis zur Höchstbeitragsgrundlage zu leisten, wobei in den letzten Jahren im Beitragsrecht einige rechtliche Änderungen vollzogen wurden, die für bestimmte Personengruppen zum Entfall bzw. Sinken der Beitragsleistung geführt haben (siehe Abschnitt 6.1.3). Die Defizitabdeckung in der Arbeitslosenversicherung (2005 351,5 Mio. €, 2006

47 Mit der Bundesministeriengesetz-Novelle 2009 übernimmt das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz die relevanten Agenden vom vormaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

48 Der durchschnittliche Anteil von 90% ergibt sich aus der Abgangs(=Defizit-)abdeckung durch den allgemeinen Haushalt für die Geparung Arbeitsmarktpolitik.

49 Dies gilt für ArbeiterInnen und Angestellte, aber nicht z. B. für BeamtenInnen. Mit 1. Jänner 2008 wurden auch die freien DienstnehmerInnen in die Arbeitslosenversicherung einbezogen.

50 Aufgrund des neuen Bundeshaushaltsrechts finden sich die relevanten Budgetansätze ab 2009 in der Untergliederung 20 „Arbeit“ wieder.

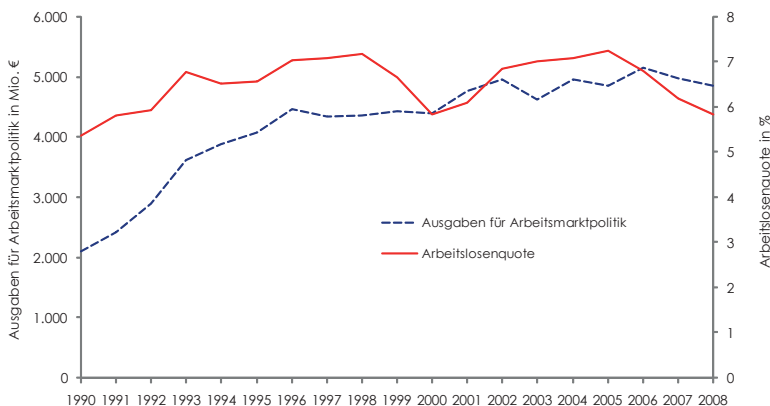
476,7 Mio. €, 2007 423,8 Mio. € laut Bundesrechnungsabschluss) wie auch die unternehmensbezogene Arbeitsmarktförderung werden aus allgemeinen Budgetmitteln (Arbeitsmarktpolitik II, Bundesbudget Ansatz 1/636) finanziert.

6.1.2.2. Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik

6.1.2.2.1. Entwicklung der Ausgaben

Seit 1990 haben sich die nominellen Ausgaben im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik des Bundes mehr als verdoppelt. Im Jahr 1990 wurden 2,1 Mrd. € für Arbeitsmarktpolitik ausgegeben, im Jahr 2005 beliefen sich die Gesamtausgaben für die Arbeitsmarktpolitik auf 4,8 Mrd. €. Im Jahr 2007 betrug das Ausgabenvolumen rund 5 Mrd. €, im Jahr 2008 4,9 Mrd. € (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2009; Abbildung 7)

Abbildung 7: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik und Entwicklung der Arbeitslosenquote



Q: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Bundesministerium für Finanzen, Arbeitsmarktservice, WIFO-Darstellung.

Der Anteil der Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik des Bundes gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) und an den Bundesausgaben ist aber seit Mitte der neunziger Jahre im Trend rückläufig. Der höchste relative Anteil an diesen Referenzgrößen wurde jeweils im Jahr 1996 mit 2,5% des BIP bzw. 8,1% der Bundesausgaben verzeichnet. Im Jahr 2008 betragen die Bundesausgaben für Arbeitsmarktpolitik rund 1,7% des BIP und 6,1% der Bundesausgaben⁵¹ (Abbildung 8).

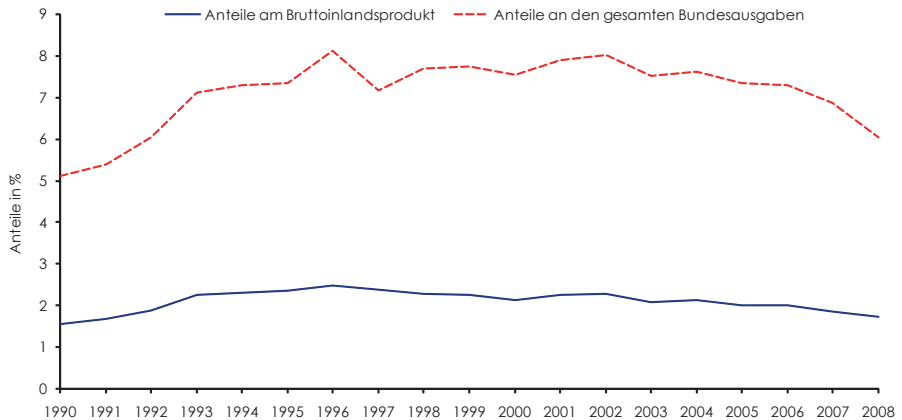
Das bedeutet, dass trotz steigender Arbeitslosigkeit die Bedeutung der (aktiven) Arbeitsmarktpolitik des Bundes kaum zugenommen hat. Der beobachtete Anstieg der Ausgabenniveaus bis Ende der neunziger Jahre, der zum Großteil auf Aufwendungen für passive Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beruht (siehe Abschnitt 6.1.2.2.2), ist auf gestiegene Löhne zurückzuführen, die die wesentliche Grundlage für die Berechnung der Leistungen darstellen.

Die Analyse der realen Ausgabenentwicklung pro Arbeitslosen bzw. je Prozentpunkt der Arbeitslosenquote zeigt einen anderen Verlauf als die nominelle Entwicklung. Bei der Analyse der Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik ist darüber hinaus stets zu berücksichtigen, dass die Ausgaben für das Karenzurlaubsgeld⁵² bis 2001 in diesen Ausgaben beinhaltet waren, die zwischen 1992 und 1995 sogar über 20% des arbeitsmarktpolitischen Jahresbudgets des Bundes ausmachten. Für die Darstellung der realen Ausgabenentwicklung je 1.000 Arbeitslosen wurde um die familienpolitischen Leistungen entsprechend bereinigt (Abbildung 9).

⁵¹ Der besonders starke Rückgang des Anteils der arbeitsmarktpolitischen Ausgaben am Bundeshaushalt im Jahr 2008 ist auf die hohe Rücklagenzuführung des Bundes im Rahmen des Bankenrettungspakets zurückzuführen, die für den allgemein sehr starken Anstieg der Bundesausgaben im Jahr 2008 verantwortlich ist. Demnach scheint nur eine bedingte Vergleichbarkeit mit den Vorjahren gegeben zu sein.

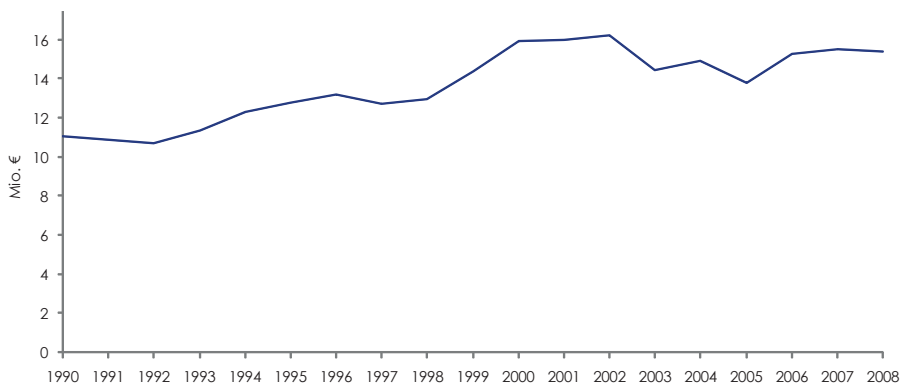
⁵² Zwischen 1996 und 2002 wurde das Karenzurlaubsgeld (KUG) von der Gebietskrankenkasse (GKK) direkt ausbezahlt, ab 2002 verrechnet die GKK direkt mit dem Familienlastenausgleichsfonds (FLAF).

Abbildung 8: Ausgaben des Bundes für Arbeitsmarktpolitik gemessen am Bruttoinlandsprodukt und an den gesamten Bundesausgaben



Q: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Bundesministerium für Finanzen, Statistik Austria, WIFO-Darstellung.

Abbildung 9: Reale Gesamtausgaben (ohne Karenzurlaubsgeld) für Arbeitsmarktpolitik je 1.000 Arbeitslose Reale Gesamtausgaben 1990 = Basisjahr



Q: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Arbeitsmarktservice, WIFO-Berechnungen.

Während die realen Gesamtausgaben je 1.000 Arbeitslose zwischen 1997 und 2000 stark anstiegen, wurden im sonstigen Beobachtungszeitraum seit den frühen neunziger Jahren tendenziell stagnierende bzw. sinkende Ausgabenniveaus verzeichnet. Im Jahr 2005 wurde demnach je 1.000 Arbeitslose mit real 13,8 Mio. € insgesamt um mehr als 13% weniger ausgegeben als im Jahr 2000 (15,9 Mio. €; Abbildung 9). Erst seit dem Jahr 2005 ist wieder eine merkliche Ausgabensteigerung auf ein vergleichbares Niveau wie zu Beginn des Jahrzehnts beobachtbar.

Mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz (BeFG) im Jahr 2006 wurde eine Qualifizierungsoffensive für 61.500 Personen (mit den Schwerpunkten ältere Personen, Frauen und Jugendliche) mit zusätzlichen Mitteln für aktive Arbeitsmarktpolitik in der Höhe von 284,7 Mio. € für die Jahre 2006 und 2007 initiiert. Diese deutlich gestiegenen und auch 2008 beibehaltenen Budgets bei gleichzeitig sinkender Arbeitslosigkeit sind für den Anstieg der Realausgaben für Arbeitsmarktpolitik pro Prozentpunkt der Arbeitslosenquote bzw. je 1.000 Arbeitslose am Ende des Beobachtungszeitraums im Vergleich zum Jahr 2005 hauptverantwortlich (Abbildung 9).

6.1.2.2.2. Ausgabenstruktur der Arbeitslosenversicherung

Auch im internationalen Vergleich (OECD, 2000 bis 2007) spielt aktive Arbeitsmarktpolitik im Verhältnis zur passiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich traditionell eine untergeordnete Rolle (Übersicht 32).

Übersicht 32: Ausgaben des Bundes für Arbeitsmarktpolitik

	Insgesamt ¹⁾	Arbeitsmarktpolitik		Passiv
		Aktiv	Aktivierend ²⁾	
		Mio. €		
2000	4.391	630	96	2.635
2005	4.849	910	663	2.813
2008	4.860	1.059	616	2.682

Q: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2009), Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Einschließlich Pensions- und Krankenversicherung und Verwaltung. – ²⁾ Ohne unternehmensbezogene Arbeitsmarktförderung.

Unter passiver Arbeitsmarktpolitik sind Einkommensersatzleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit (vor allem Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) zu verstehen, während aktive Arbeitsmarktpolitik als Unterstützung zur Wiedereingliederung der Betroffenen in den Erwerbsprozess gedacht ist. Zur aktiven Arbeitsmarktpolitik zählen Maßnahmen zur Qualifizierung und Beschäftigungsförderung (z. B. Bildungsmaßnahmen, Arbeitsstiftungen, Eingliederungsbeihilfen usw.). Eine Reihe von Leistungen gemäß Arbeitslosenversicherungsgesetz (ALVG) stellen aktivierende arbeitsmarktpolitische Instrumente dar, die für aktive Zwecke und nicht dezidiert als Einkommensersatzleistung eingesetzt werden (z. B. Schulungsarbeitslosengeld und -notstandshilfe, Altersteilzeitgeld, siehe Arbeitsmarktservice, 2000 bis 2007, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2008). Die Ausgaben für das Altersteilzeitgeld, die sich im Jahr 2005 auf über 500 Mio. € beliefen, sind für den starken Anstieg der Mittel für aktivierende Maßnahmen zwischen 2000 und 2005 hauptverantwortlich. In den Jahren 2007 und 2008 wurden für die Altersteilzeit 411 Mio. € bzw. 358 Mio. € aufgewendet.

6.1.3. Rechtliche Änderungen in der Arbeitslosenversicherung zwischen 1995 und 2008

Seit Beginn der neunziger Jahre gab es mehrere weitreichende Änderungen im Arbeitslosenversicherungsrecht (Pfeil, 2006). Generell kann konstatiert werden, dass trotz der Ausweitung mancher Leistungsansprüche (z. B. Einführung des Ergänzungsbetrages für Personen mit sehr niedrigem Leistungsbezug, BGBl. I Nr. 142/2000) im Rahmen der Arbeitslosenversicherung eher materiellrechtliche Leistungseinschränkungen überwiegen. Dazu haben vor allem die kostensenkende Umgestaltung des Lohnklassenschemas, die damit verbundene Senkung der Nettoersatzrate von durchschnittlich 57% auf einheitlich 55%, die Erhöhung der Mindestbeschäftigungszeit von 26 auf 28 Wochen für eine neue Anwartschaft sowie leistungsmindernde Änderungen im Bereich der Aufwertung und Dynamisierung der Bemessungsgrundlage für das Arbeitslosengeld maßgeblich beigetragen. Die Notstandshilfe orientiert sich aktuell

nach wie vor an der Höhe des Arbeitslosen-geldes (92% bzw. 95% des Grundbetrages des Arbeitslosengeldes) und ist bedarfsgeprüft. Dies bedeutet, dass u. a. bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Verhältnisse das PartnerInneneinkommen berücksichtigt wird, wie auch gegebenenfalls Familienzuschläge gewährt werden.

Auf der Einnahmenseite sind seit Mitte der neunziger Jahre Erosionstendenzen der Beitragsleistungen der Versicherten feststellbar. Dafür verantwortlich ist insbesondere die schwache Dynamik der Entwicklung der Arbeitseinkommen, verstärkt vor allem durch den Beitragsentfall für ältere vollversicherte ArbeitnehmerInnen über 57 Jahre oder die stufenweise Beitragsbefreiung⁵³ von ArbeitnehmerInnen mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von bis zu 1.350 € (seit 1. Juli 2008).

6.1.4. Personenbezogene Analyse des Leistungsbezugs aus der Arbeitslosenversicherung von 1995 bis 2005

Im Folgenden soll auf die persönliche Einkommenssituation der Arbeitslosengeld- und NotstandshilfebezieherInnen eingegangen werden. Die entsprechenden Auswertungen beziehen sich auf eine Sonderauswertung von monatlichen⁵⁴ Leistungsbezugsdaten aus der Arbeitslosenversicherung durch das Forschungsinstitut Synthesis. Die angeführten Beträge beziehen sich auf durchschnittliche monatliche Auszahlungen im Beobachtungszeitraum. Die Leistungsarten Arbeitslosengeld und Notstandshilfe wurden nach verschiedenen Merkmalen (u. a. Geschlecht, Dauer der Arbeitslosigkeit, Nationalität) in der Entwicklung zwischen 1995 und 2005 untersucht. Hier wird ausschließlich auf die individuelle Einkommenssituation der LeistungsbezieherInnen abgezielt, während unter Abschnitt 6.1.5 stets auf die Einkommenssituation auf Haushaltsebene eingegangen wird.

⁵³ Beitragsbefreiungen, die ausschließlich BezieherInnen niedriger Einkommen betreffen, haben progressive Verteilungswirkungen. Außerdem verstärken sie die Wirkung der automatischen Stabilisatoren.

⁵⁴ Die entsprechenden Tagessätze wurden von Synthesis mit dem Faktor 30,42 multipliziert und ergeben die durchschnittlichen monatlichen Auszahlungen.

6.1.4.1. Einkommenssituation der ArbeitslosengeldbezieherInnen von 1995 bis 2005

Im Durchschnitt belief sich das Arbeitslosengeld im Jahr 1995 auf monatlich 646 € und stieg bis 2005 auf 717 € an. Unter Berücksichtigung der Inflationsentwicklung ergibt sich allgemein ein realer Rückgang des Leistungsniveaus zwischen 1995 und 2005 um 6,4%. Bei Männern fällt dieser Rückgang mit 7,8% besonders stark aus. Das durchschnittliche Arbeitslosengeld der Frauen liegt 2005 knapp 20% unter jenem der Männer. Betrachtet man auch die reale Entwicklung des mittleren Arbeitslosengeldbezugs (Median) für die jeweilige Gruppe, so ist feststellbar, dass die auftretenden realen Kaufkraftverluste noch drastischer ausfallen, z. B. liegt der mittlere Leistungsbezug 2005 der Dauerarbeitslosen (Definition gemäß Synthesis: Leistungsbezug länger als 6 Monate) mit 714 € real um 9,5% unter dem Niveau von 1995. Einzig bei den Frauen stieg das mittlere Arbeitslosengeld - ausgehend von einem deutlich niedrigeren Leistungsniveau 1995 - real um 6,1% an (Übersicht 33). Die Einführung des Ergänzungsbetrages (Krapf - Keul, 2008) zum Arbeitslosengeld, der sich am Ausgleichszulagenrichtsatz für Alleinstehende orientiert, aber in seiner Höhe auch davon abhängig ist, ob die arbeitslose Person Anspruch auf Familienzuschläge hat, hat wesentlich zu dieser Entwicklung beigetragen.

Übersicht 33: Arbeitslosengeld
Median, 1990 bis 2005

	1990	1995	2000	2005	1995/2005 Reale Veränderung in %
	Nomineller Median in € pro Monat				
Insgesamt	502	644	654	699	– 8,4
Männer	571	707	736	772	– 7,8
Frauen	414	527	541	663	+ 6,1
InländerInnen	502	647	654	700	– 8,6
AusländerInnen	502	631	653	693	– 7,4
Dauerarbeitslose	516	666	685	714	– 9,5
Gini-Koeffizient insgesamt	0,19	0,17	0,19	0,17	

Q: Synthesis, WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Der allgemeine Rückgang des realen Arbeitslosengeldes ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Das Sinken der Bemessungsgrundlagen, das auch mit einem steigenden Anteil an Teilzeitbeschäftigung zusammenhängt, und rechtliche Änderungen im Leistungsrecht sind als Erklärungsansätze besonders hervorzuheben. Aufgrund der niedrigen Ersatzleistungen sind zunehmend mehr Personen auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen (siehe Kapitel 6.2).

6.1.4.2. Einkommenssituation der NotstandshilfebezieherInnen von 1995 bis 2005

1995 belief sich die Notstandshilfe im Durchschnitt auf monatlich 507 € und stieg bis 2005 auf 551 € an. Demnach fielen die realen Leistungseinbußen zwischen 1995 und 2005 mit -8,2% noch stärker aus als beim Arbeitslosengeldbezug. Wie beim Arbeitslosengeld fielen die realen Verluste bei der Notstandshilfe bei den Männern (-11,5%) und bei AusländerInnen (-9,3%) überdurchschnittlich stark aus. Beim mittleren Notstandshilfebezug (Median) verhält sich die reale Entwicklung der Leistungsniveaus in den einzelnen Gruppen mit einer Bandbreite von -6,7% bis -9,4% ebenso einheitlich rückläufig (Übersicht 34).

Generell ist festzuhalten, dass sich durch die Berücksichtigung des PartnerInnen-einkommens bei der Berechnung der Leistungshöhe insbesondere für Frauen sehr niedrige Leistungsniveaus bzw. der Entfall der Leistung ergeben.

*Übersicht 34: Notstandshilfe
Median, 1990 bis 2005*

	1990	1995	2000	2005	1995/2005 Reale Veränderung in %
	Nomineller Median in € pro Monat				
Insgesamt	397	512	545	565	– 6,9
Männer	451	576	597	625	– 8,5
Frauen	360	445	471	485	– 8,1
InländerInnen	397	512	546	566	– 6,7
AusländerInnen	407	520	542	559	– 9,4
Dauerarbeitslose	411	521	557	574	– 7,0
Gini-Koeffizient insgesamt	0,23	0,22	0,21	0,22	

Q: Synthesis, WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

6.1.5. Haushaltsbezogene Analyse der Verteilungswirkung der Arbeitslosenversicherung für die Jahre 2000 und 2005

6.1.5.1. Methodische Hinweise

Wie in den übrigen Kapiteln dieser Studie werden hier die Umverteilungswirkungen in bestimmten Basisjahren (2000, 2005) analysiert, und es wird keine Längsschnittanalyse durchgeführt. Die folgende Darstellung der Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung basiert auf Haushaltsebene.

In der Konsumerhebung 1999/2000 sind LeistungsbezieherInnen aus der Arbeitslosenversicherung deutlich unterrepräsentiert. Da etwa nur die Hälfte der LeistungsbezieherInnen (von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) erfasst ist, konnte auch nur die Hälfte der tatsächlich ausbezahlten Leistungen bei der Erhebung berücksichtigt werden. Von der Struktur der gegebenen Daten kann aber auf die Verteilung

der gesamten zu analysierenden Leistungen geschlossen und die Verteilungswirkung der Arbeitslosenversicherung abgeleitet werden. Die Werte für 2005 basieren auf der Erhebung EU-SILC 2006 (Statistik Austria, 2008A), die u. a. BezieherInnen von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung aufgrund des unterschiedlichen Erhebungsdesigns und der inhaltlichen Gewichtung der Erhebung besser abbildet als die Konsumerhebung 1999/2000. Die Daten beider Erhebungen sind aber nur bedingt vergleichbar. Die Ergebnisse müssen daher vorsichtig interpretiert werden, da es zu Verzerrungen kommen kann, auf die auch im Folgenden hingewiesen wird.

6.1.5.2. Verteilungswirkungen der Ausgaben nach Bruttomarkteinkommen der Haushalte

Das Arbeitslosengeld und die Notstandshilfe bilden unter den Versicherungsleistungen die progressivsten Ausgaben⁵⁵. Nach der gegebenen - nur eingeschränkt vergleichbaren - Datenlage ist die Progressionswirkung des Systems stärker geworden, d. h., heute fließt ein größerer Teil der verschiedenen Leistungen der Arbeitslosenversicherung in untere Einkommensschichten als in den Jahren 1991 (Referenzjahr für die Verteilungsstudie 1996) und 2000. Der Anteil der Einkommensersatzleistungen (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) gemessen am Bruttomarkteinkommen eines Haushalts betrug im Jahr 2000 im 1. Dezil 14,9%, dieser Wert fällt bereits im 2. Dezil auf unter 2%. Demnach waren diese Transferleistungen für die sozial schwächeren Haushalte von besonderer Bedeutung. Mehr als zwei Drittel der LeistungsbezieherInnen gehörten Haushalten des unteren, rund 23% des mittleren und 10% des oberen Terzils an. In Summe flossen rund zwei Drittel der ausbezahlten Gelder an Arbeitslosengeld und Notstandshilfe im Jahr 2000 in das unterste Terzil. Rund 22% dieser passiven Geldleistungen aus der Arbeitslosenversicherung wurden an das 2. Terzil ausbezahlt, knapp 11% an das oberste (Übersicht 35). Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik verteilten sich im

55 Die Sozialhilfe als Fürsorgeleistung weist eine noch progressivere Verteilung auf (siehe Kapitel 6.2).

Vergleich zu den passiven Leistungen weniger progressiv: rund 41% der Ausgaben fließen in die beiden oberen Terzile, in das unterste Terzil 59% (Übersicht 36). Nach den vorliegenden, nur beschränkt vergleichbaren Daten dürfte in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts die Bedeutung der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung für Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Einkommen merklich zugenommen haben. Arbeitslosengeld und Notstandshilfe stellen in Relation zum Bruttomarkteinkommen im Jahr 2005 im untersten Dezil knapp die Hälfte dar. Diese Relation sinkt im 2. Dezil auf unter 4%. Arbeitslosengeld und Notstandshilfe haben für höhere Einkommensbereiche kaum Bedeutung. Gut 71% der LeistungsbezieherInnen gehören dem untersten Terzil an. Rund 20% der BezieherInnen von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe werden dem mittleren Terzil zugeordnet, während weniger als 9% dem oberen Einkommensbereich angehören.

Übersicht 35: Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik nach Bruttomarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 1991, 2000 und 2005

	1991			2000			2005		
	In € pro Monat	Gemessen am Bruttomarkteinkommen in %	Anteile in %	In € pro Monat	Gemessen am Bruttomarkteinkommen in %	Anteile in %	In € pro Monat	Gemessen am Bruttomarkteinkommen in %	Anteile in %
Bruttomarkteinkommen									
1. Terzil	30	3,6	55,7	35	3,1	67,7	89	7,6	74,5
2. Terzil	15	0,8	27,6	11	0,4	21,6	20	0,7	17,1
3. Terzil	9	0,2	16,7	5	0,1	10,7	10	0,2	8,4
Insgesamt	18	0,8	100,0	17	0,6	100,0	40	1,2	100,0

Q: Guger (1996A), EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Erläuterung: Im Jahr 2005 erhalten alle Haushalte im Durchschnitt monatlich 40 € an Arbeitslosengeld und Notstandshilfe. Berücksichtigt man nur jene Haushalte, die diese Leistungen erhalten, erhöht sich dieser Betrag auf rund 620 €. Für das 1. Terzil ergeben sich 670 €, für das 2. Terzil 485 € und für das 3. Terzil 560 €.

Übersicht 36: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik nach Bruttomarkteinkommen der Nicht-Selbstständigenhaushalte, 2000 und 2005

	2000			2005		
	In € pro Monat	Gemessen am Bruttomarkteinkommen in %	Aktive Arbeitsmarktpolitik Anteile in %	In € pro Monat	Gemessen am Bruttomarkteinkommen in %	Anteile in %
Bruttomarkteinkommen						
1. Terzil	20	1,8	59,3	38	3,3	70,3
2. Terzil	8	0,3	22,7	11	0,4	20,2
3. Terzil	6	0,1	18,0	5	0,1	9,5
Insgesamt	11	0,4	100,0	18	0,6	100,0

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

Nach den vorliegenden, nur beschränkt vergleichbaren Daten dürfte in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts die Bedeutung der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung für Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Einkommen merklich zugenommen haben. Arbeitslosengeld und Notstandshilfe stellen in Relation zum Bruttomarkteinkommen im Jahr 2005 im untersten Dezil knapp die Hälfte dar. Diese Relation sinkt im 2. Dezil auf unter 4%. Arbeitslosengeld und Notstandshilfe haben für höhere Einkommensbereiche kaum Bedeutung. Gut 71% der LeistungsbezieherInnen gehören dem untersten Terzil an. Rund 20% der BezieherInnen von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe werden dem mittleren Terzil zugeordnet, während weniger als 9% dem oberen Einkommensbereich angehören.

Rund 75% der insgesamt ausbezahlten passiven Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) fließen im Jahr 2005 in das unterste Terzil, etwa 17% in das zweite und rund 8% in das oberste (Übersicht 35).

Bei den aktiven Ausgaben betragen die Anteile im untersten Terzil rund 70%, im mittleren Einkommenssegment rund 20% und im obersten knapp 10% (Übersicht 36).

Da in der Konsumerhebung 1999/2000 die LeistungsbezieherInnen unterrepräsentiert sind, dürfte die Vergleichbarkeit zwischen der Untersuchung 1991 (Mikrozensus) mit

EU-SILC 2006 eher gegeben sein. Ein solcher Vergleich lässt für die vergangenen zwei Jahrzehnte auf eine Zunahme der Progressionswirkung und Bedeutung des Systems schließen. Bevölkerungsgruppen mit sehr niedrigem Einkommen (insbesondere im 1. Dezil) dürften in der jüngeren Vergangenheit zur Existenzsicherung stärker auf staatliche Leistungen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung angewiesen sein. Im Jahr 1991 betrugen die passiven Leistungen der Arbeitslosenversicherung im 1. Dezil in Relation zum Bruttomarkteinkommen knapp 21%, im Jahr 2000 (bei eingeschränkter Vergleichbarkeit) 14,9% und stiegen auf 46,3% im Jahr 2005 an. Dies liegt u. a. auch darin begründet, dass sich die Dynamiken und Anforderungen am Arbeitsmarkt deutlich verändert haben und es z. B. für niedrigqualifizierte und arbeitsmarktf fernere Personen zunehmend schwieriger geworden ist, zum einen am Arbeitsmarkt nachhaltig integriert zu bleiben, zum anderen ein entsprechendes (existenzsicherndes) Einkommen zu erzielen. Schließlich ist die Arbeitslosenquote von 5,8% im Jahr 1991 auf 7,3% im Jahr 2005 gestiegen.

Vergleicht man die Verteilung der Ausgaben für Arbeitslosengeld und Notstandshilfe nach Einkommensschichten, so ist feststellbar, dass die Anteile im untersten Terzil kontinuierlich von 55,7% (1991) auf zwei Drittel (2000) bzw. drei Viertel (2005) der gesamten Aufwendungen gestiegen sind. Im 2. Terzil ging dieser Anteil von 27,6% (1991) auf 21,6% (2000) bzw. 17,1% (2005) leicht zurück, während sich der Anteil im obersten Terzil zwischen 1991 und 2005 auf 8,4% halbierte.

Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik liegen nur Daten für einen Vergleich seit 2000 vor. Demnach dürften (trotz mangelnder Vergleichbarkeit der Daten) die Aufwendungen zugunsten der untersten Einkommensbereiche (1. Terzil) ebenfalls deutlich gestiegen sein - von schwach 60% (2000) auf rund 70% (2005). Der Rest der Mittel verteilt sich auf die beiden Terzile mit jeweils einem niedrigeren Niveau als im Jahr 2000.

6.1.5.3. Verteilungswirkungen der Ausgaben nach Bruttoäquivalenzmarkt-einkommen der Haushalte

Die Analyse der Verteilungswirkungen erfolgt in dieser Studie auch auf Basis der Äquivalenzeinkommen, also der nach Haushaltsgröße und -zusammensetzung gewichteten Einkommen. Unter Berücksichtigung der gewichteten Haushaltsgröße, der Äquivalenzzahlen, wird die progressive Wirkung der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik noch weiter verstärkt.

Auf der Grundlage der Äquivalenzeinkommen ergab sich im Jahr 2000 eine noch stärkere Umverteilungswirkung zugunsten des untersten Terzils, da mehr als drei Viertel der passiven Leistungen und knapp 73% der aktiven Ausgaben für diesen Einkommensbereich aufgewendet wurden. Für das obere Terzil hingegen fielen beide Anteile deutlich niedriger aus als nach dem Bruttomarkteinkommen (Übersicht 37 und Übersicht 38).

Übersicht 37: Äquivalente Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005

	2000			2005		
	In € pro Monat	Gemessen am Brutto-äquivalenzmarkteinkommen in %	Arbeitslosengeld und Notstandshilfe Anteile in %	In € pro Monat	Gemessen am Brutto-äquivalenzmarkteinkommen in %	Anteile in %
<i>Bruttoäquivalenzmarkteinkommen</i>						
1. Terzil	23	2,8	77,7	71	7,9	89,3
2. Terzil	5	0,3	17,9	7	0,4	8,7
3. Terzil	1	0,0	4,4	2	0,0	2,0
Insgesamt	10	0,5	100,0	26	1,2	100,0

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 38: Äquivalente Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005

	2000			2005		
	In € pro Monat	Gemessen am Bruttoäquivalenzmarkteinkommen in %	Aktive Arbeitsmarktpolitik Anteile in %	In € pro Monat	Gemessen am Bruttoäquivalenzmarkteinkommen in %	Anteile in %
<i>Bruttoäquivalenzmarkteinkommen</i>						
1. Terzil	13	1,6	72,8	31	3,4	87,7
2. Terzil	4	0,2	21,2	3	0,2	9,6
3. Terzil	1	0,0	6,0	1	0,0	2,7
Insgesamt	6	0,3	100,0	12	0,5	100,0

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

Für das Jahr 2005 lässt sich ein analoger Befund zum Jahr 2000 erstellen. Auch 2005 fallen im untersten Terzil die Anteile nach dem Bruttoäquivalenzmarkteinkommen um knapp 15 Prozentpunkte höher aus als die Vergleichszahlen nach dem Bruttomarkteinkommen. Die Anteile von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe im untersten Terzil belaufen sich 2005 auf rund 89% der aufgewendeten Mittel und liegen damit deutlich über dem Jahr 2000 (77,7%). Ein ähnlich hoher Anteil im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik fließt 2005 mit 87,7% zu den sozial schwächeren Haushalten (1. Terzil).

6.1.5.4. Verteilungswirkungen der Ausgaben nach Bruttogesamteinkommen der Haushalte

Bezieht man zusätzlich zu den Markteinkommen auch die öffentlichen Transferleistungen in die Analyse mit ein und geht von den Gesamteinkommen aus, so ändert sich die Verteilung der Mittel aus der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsmarktpolitik nicht wesentlich. Zusammen mit den übrigen öffentlichen Transfers bilden die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung in den untersten Dezilen einen wesentlichen Einkommensbestandteil. Als methodische Warnung sei hier nochmals angemerkt, dass in EU-SILC 2006 die Anzahl an Arbeitslosengeld- und NotstandshilfebezieherInnen besser abgebildet ist als in der Konsumerhebung 1999/2000. Neben der tatsächlichen Zunahme der Arbeitslosigkeit führt auch dieser statistische Grund zu höheren Anteilen

der aktiven und passiven Leistungen gemessen am Gesamteinkommen für das Jahr 2005 als im Jahr 2000. Unter Berücksichtigung aller Einkommensbestandteile betrugen im Jahr 2000 im 1. Dezil das Arbeitslosengeld und die Notstandshilfe 3,5% der Bruttogesamteinkommen. Ab dem 2. Dezil beliefen sich diese Einkommensbestandteile auf weniger als 3%. In Summe flossen im Jahr 2000 knapp 50% der ausbezahlten Arbeitslosengelder und Notstandshilfen in das unterste Terzil, rund 30% in das 2. Terzil und 20% in das 3. Terzil. Fast 40% der gesamten aktiven Mittel flossen jeweils in das 1. und 2. Terzil der Bruttogesamteinkommen (Übersicht 39 und Übersicht 40).

Übersicht 39: Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik nach Bruttogesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005

	2000			2005		
	In € pro Monat	Arbeitslosengeld und Notstandshilfe		In € pro Monat	Arbeitslosengeld und Notstandshilfe	
Bruttogesamteinkommen		Gemessen am Bruttogesamteinkommen in %	Anteile in %		Gemessen am Bruttogesamteinkommen in %	Anteile in %
1. Terzil	25	2,0	49,9	66	4,8	55,3
2. Terzil	15	0,6	30,1	37	1,3	31,3
3. Terzil	10	0,2	20,0	16	0,3	13,5
Insgesamt	17	0,5	100,0	40	1,1	100,0

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Erläuterung: Im Jahr 2005 erhalten alle Haushalte im Durchschnitt monatlich 40 € an Arbeitslosengeld und Notstandshilfe. Berücksichtigt man nur jene Haushalte, die diese Leistungen erhalten, erhöht sich dieser Betrag auf rund 620 €. Für das 1. Terzil ergeben sich 630 €, für das 2. Terzil 620 € und für das 3. Terzil 590 €.

Im Jahr 2005 ist die zunehmende Bedeutung der Geldleistungen aus der Arbeitslosenversicherung für das Bruttogesamteinkommen der einkommensschwachen Haushalte mit einem Anteil von knapp 15% (1. Dezil) und rund 4% (2. Dezil) beobachtbar. Die progressive Wirkung der passiven und aktiven Leistungen ist nach den vorliegenden Daten gegenüber dem Jahr 2000 gestiegen, da mehr als 55% der jeweiligen Mittel in das 1. Terzil fließen (Übersicht 39 und Übersicht 40).

Übersicht 40: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik nach Bruttogesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005

	2000			2005		
	In € pro Monat	Gemessen am Bruttogesamteinkommen in %	Aktive Arbeitsmarktpolitik Anteile in %	In € pro Monat	Gemessen am Bruttogesamteinkommen in %	Anteile in %
<i>Bruttogesamteinkommen</i>						
1. Terzil	13	1,0	38,9	30	2,2	55,2
2. Terzil	13	0,5	39,2	17	0,6	30,4
3. Terzil	7	0,1	21,9	8	0,1	14,4
Insgesamt	11	0,3	100,0	18	0,5	100,0

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

6.1.5.5. Verteilungswirkungen der Ausgaben nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Haushalte

Werden in die Verteilungsanalyse der Mittel aus der Arbeitslosenversicherung auf Basis der Gesamteinkommen auch die Haushaltsgröße und -struktur einbezogen, so wird - wie im Falle der Markteinkommen - die progressive Wirkung verstärkt. Das Arbeitslosengeld und die Notstandshilfe spielten im Jahr 2000 mit einem Anteil von 5,7% am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen nur für das 1. Dezil eine größere Rolle. Knapp 70% dieser Geldleistungen flossen in das 1. Terzil, knapp 23% in das 2. Terzil und weniger als 8% in das oberste Terzil (Übersicht 41). Die Progressionswirkung der Ausgaben für diese passiven Leistungen fällt insgesamt stärker aus als ohne Berücksichtigung der Haushaltsgröße und -zusammensetzung wie unter Abschnitt 6.1.5.2 und 6.1.5.4 beschrieben. Die Verteilung der aktiven Ausgaben war den passiven Leistungen sehr ähnlich und betrug für das 1. Terzil zwei Drittel der insgesamt aufgewendeten Mittel (Übersicht 42).

Im Jahr 2005 stieg der Anteil der Geldleistungen aus der Arbeitslosenversicherung am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen - vermutlich teils aufgrund der Unterschiede in der Erhebung - auf über 17% im 1. Dezil. Die Anteile dieser Leistungen stiegen im

niedrigsten Einkommensbereich (1. Terzil) auf über 80% der Mittel (Übersicht 41). Dieser Befund gilt auch für die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Übersicht 42). Lediglich rund 5% der aktiven und passiven Mittel fließen in das 3. Terzil.

Übersicht 41: Äquivalente Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik nach Bruttoäquivalenz-gesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005

	2000			2005		
	In € pro Monat	Gemessen am Brutto-äquivalenz-gesamteinkommen in %	Arbeitslosengeld und Notstandshilfe Anteile in %	In € pro Monat	Gemessen am Brutto-äquivalenz-gesamteinkommen in %	Anteile in %
Bruttoäquivalenz-gesamteinkommen						
1. Terzil	20	2,1	69,5	65	5,9	81,6
2. Terzil	7	0,4	22,6	11	0,5	13,3
3. Terzil	2	0,1	7,9	4	0,1	5,2
Insgesamt	10	0,5	100,0	26	1,2	100,0

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 42: Äquivalente Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik nach Bruttoäquivalenz-gesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005

	2000			2005		
	In € pro Monat	Gemessen am Brutto-äquivalenz-gesamteinkommen in %	Aktive Arbeitsmarktpolitik Anteile in %	In € pro Monat	Gemessen am Brutto-äquivalenz-gesamteinkommen in %	Anteile in %
Bruttoäquivalenz-gesamteinkommen						
1. Terzil	12	1,3	66,2	28	2,6	80,9
2. Terzil	5	0,3	25,5	5	0,2	13,7
3. Terzil	2	0,0	8,2	2	0,1	5,4
Insgesamt	6	0,3	100,0	12	0,5	100,0

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

6.1.5.6. Beitragsleistung nach Bruttomarkteinkommen

Die Arbeitslosenversicherung basiert auf dem Versicherungsprinzip und wird überwiegend über Beiträge, d. h. zweckgebunden, finanziert. Damit kann bis zu einem bestimmten Grad (es kommen auch Mittel aus dem allgemeinen Budget) aus dem Vergleich der

Beitragsleistungen einzelner Einkommensgruppen und deren Inanspruchnahme von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung der Unselbständigen die isolierte Netto-Umverteilungswirkung des Systems beurteilt werden.

Die Verteilung der Beitragsleistungen nach dem Bruttomarkteinkommen hat sich zwischen 2000 und 2005 kaum verändert. Im Jahr 2000 hatte das oberste Terzil mehr als die Hälfte des gesamten Beitragsvolumens finanziert (62,6%), im Jahr 2005 beläuft sich dieser Anteil auf 62,1%. Der Beitragsanteil des mittleren Terzils ist ebenso konstant geblieben und beträgt in beiden Jahren rund 30%. Die untersten Einkommensbereiche haben 7,1% (2000) bzw. 7,8% (2005) des Beitragsaufkommens finanziert.

Die Beitragsleistungen zur Arbeitslosenversicherung überwiegen die in Anspruch genommenen Leistungen der Arbeitsmarktpolitik erst ab dem 6. Dezil. Die Haushalte in der unteren Hälfte der Einkommenshierarchie sind damit Nettoempfänger der Arbeitsmarktpolitik. Dies dürfte auch unter Berücksichtigung der Finanzierungsmittel aus dem allgemeinen Budget gelten, da der Progressionsgrad des übrigen Steueraufkommens in Summe eher größer ist als jener der Arbeitslosenversicherungsbeiträge.

6.1.6. Zusammenfassung und aktuelle Entwicklungen in Österreich

Seit Beginn der neunziger Jahre hat sich die Arbeitsmarktsituation in Österreich deutlich verschlechtert. Auch angesichts der aktuellen Konjunkturprognosen wird die Weiterentwicklung der Maßnahmen und Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Rolle spielen. Die Arbeitsmarktpolitik in Österreich ist überwiegend beitragsfinanziert. Ausgabenseitig dominieren Maßnahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik insbesondere die Aufwendungen für Arbeitslosengeld und Notstandshilfe. In den letzten Jahren wurden auch verstärkt Mittel für Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungsmaßnahmen (aktive Arbeitsmarktpolitik) eingesetzt. Dennoch ist der Anteil der Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik des Bundes gemessen am Bruttoinlandspro-

dukt und an den gesamten Bundesausgaben seit Mitte der neunziger Jahre im Trend rückläufig. Im Leistungsrecht der Arbeitslosenversicherung dominieren seit Beginn der neunziger Jahre materiellrechtliche Leistungseinschränkungen. Im Beitragsrecht wurden in der jüngeren Vergangenheit Beiträge für NiedrigverdienerInnen gesenkt bzw. für bestimmte Einkommensbereiche und ältere ArbeitnehmerInnen (über 57 Jahre) auch gänzlich abgeschafft. Die persönliche Einkommenssituation von Arbeitslosengeld- und Notstandshilfe-bezieherInnen hat sich seit 1995 erheblich verschlechtert. Die schwache Entwicklung der Erwerbseinkommen, die zunehmende Prekarisierung der Beschäftigung und Kürzungen im Leistungsrecht sind für diese Entwicklung hauptverantwortlich.

DIE ARBEITSLOSENVERSICHERUNG ZÄHLT ZU DEN PROGRESSIVSTEN SOZIALSYSTEMEN . . .

Die vorrangige Analyseebene in diesem Kapitel stellt die Haushaltsebene dar. Dabei können folgende wichtige Ergebnisse abgeleitet werden: Unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße und -zusammensetzung fließen mehr als drei Viertel der passiven Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) in das unterste Terzil der Verteilung der Bruttomarkteinkommen. Für die untersten Einkommenschichten stellen diese Leistungen einen wesentlichen Bestandteil des verfügbaren Haushaltseinkommens dar. Auch von den AMS-Maßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik profitieren vorrangig Menschen aus dem untersten Terzil (73% der Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2000 und 88% im Jahr 2005). Bei der Betrachtung der jeweiligen Ausgabenkategorie nach dem Bruttogesamteinkommen, die auch sämtliche Transfers beinhalten, ergibt sich ein ähnliches Bild hinsichtlich der Verteilungswirkungen; sie fallen nur unwesentlich weniger progressiv aus.

Die Anteile der Beitragsleistungen zur Arbeitslosenversicherung sind zwischen den Jahren 2000 und 2005 relativ konstant geblieben. Mehr als 60% der Beiträge leisten Haushalte aus dem obersten Terzil. Ab dem 6. Einkommensdezil werden mehr

Beiträge geleistet als Leistungen in Anspruch genommen werden. Insgesamt dürfte sich auch unter Berücksichtigung der Datenprobleme die vertikale Umverteilungswirkung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung im Beobachtungszeitraum seit Mitte der neunziger Jahre merklich erhöht haben.

... TROTZDEM IST EINE ANPASSUNG AN DIE HERAUSFORDERUNGEN DER NEUEN ARBEITSWELT ERFORDERLICH;

Da die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik (aktive und passive Ausgaben) vor allem den untersten Einkommensschichten (mit einer hohen Konsumneigung) zugute kommen, ist ein Ausbau der bestehenden Leistungen sowohl im Sinne einer aktiven Bekämpfung der bestehenden Armut als auch zur Verstärkung der Wirkung der automatischen Stabilisatoren empfehlenswert.

Bei der Weiterentwicklung des Arbeitslosenversicherungsrechts - insbesondere im Kontext der Implementierung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung - ist darauf Bedacht zu nehmen, dass die Anreizwirkungen zur nachhaltig existenzsichernden Arbeitsaufnahme für Arbeitsuchende nicht verloren gehen. Dafür sind die entsprechenden institutionellen Rahmenbedingungen (z. B. attraktive und effektive Qualifizierungsangebote für Arbeitsuchende, Individualbetreuung bzw. Case-Management usw.) zu schaffen, die gleichzeitig materielle Armut der Betroffenen vermeiden und die Qualität des Arbeitsangebots erhöhen.

Als konkrete Maßnahmen wären eine Erhöhung der im internationalen Vergleich niedrigen Nettoersatzrate für das Arbeitslosengeld, die (schrittweise) Abschaffung der Anrechnung des PartnerInneneinkommens bei der Berechnung der Höhe der Notstandshilfe wie auch die Erhöhung der Mindestbezugsdauer des Arbeitslosengeldes sowie eine verstärkte Individualbetreuung der Arbeitsuchenden zu nennen. Zur anreizkonformen Ausgestaltung der Maßnahmen soll die Teilnahme an qualitativ hochwertigen Qualifi-

zierungsmaßnahmen des Arbeitsmarktservice (AMS) im Einvernehmen zwischen den Arbeitsuchenden und dem AMS verbindlich und zielgerichtet sein.

AUCH DIE FINANZIERUNG DER ARBEITSMARKTPOLITIK STEHT VOR NEUEN HERAUSFORDERUNGEN:

Die Anzahl der arbeitssuchenden Menschen in Österreich droht verstärkt durch die Auswirkungen des internationalen Konjunkturerinbruchs in den nächsten Jahren merklich zu steigen. Deshalb wurden bereits bestehende arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Beschäftigungsförderung und zum Beschäftigungserhalt (z. B. Kurzarbeitsmaßnahmen im Rahmen des Beschäftigungsförderungsgesetzes 2009) reformiert, und es bestehen bereits weitere Pläne der arbeitsmarktpolitischen Krisenintervention.

Im Bereich der passiven und aktiven Aufwendungen der Arbeitslosenversicherung ist demnach mit deutlich höheren Ausgaben zu rechnen, möchte man gleichzeitig das Leistungsangebot (aktive und passive Leistungen) des AMS verbessern. Aber auch die rechtlichen Änderungen der jüngeren Vergangenheit haben dazu geführt, dass die Beitragsleistungen erodiert wurden, und deshalb ist ein höherer Abgang in der Arbeitslosenversicherung als in der Vergangenheit zu erwarten.

Ein höherer steuerfinanzierter Anteil der Arbeitsmarktpolitik in Österreich scheint deshalb direkt bzw. indirekt über die Abgangsdeckung des Bundes erforderlich zu sein.

6.2. Umverteilungswirkung der Sozialhilfe

KÄTHE KNITTLER

Die Sozialhilfe wird auch als das letzte bzw. dritte soziale Netz bezeichnet. Sie ist eine staatliche Fürsorgeleistung und beruht auf dem Subsidiaritätsprinzip. Auf ihre Leistung kann nur zurückgegriffen werden, wenn keine anderen Möglichkeiten zur Hilfestellung bei sozialer Not bestehen, d. h., wenn weder aus eigener Kraft, noch aus Leistungsansprüchen der Sozialversicherung (erstes soziales Netz) genügend Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts gegeben sind und auch innerhalb der Familie bzw. Haushaltsgemeinschaft (zweites soziales Netz) nicht ausreichend Mittel zur Unterstützung vorhanden sind.

Das österreichische Sozialsystem wird primär über das System der Sozialversicherungen organisiert und damit zumeist an die Erwerbsarbeit geknüpft. Neben den Versicherungsleistungen entfallen auf die universellen Sozialleistungen (z. B. Kindergeld, Familienbeihilfe, Pflegegeld) rund 15% der monetären Sozialtransfers.

Fürsorgeleistungen (bzw. bedarfsgeprüfte Leistungen), zu denen auch die Sozialhilfe gehört, spielen mit knapp 4% zwar eine untergeordnete Rolle, aber für jene Personen, die nicht oder nicht ausreichend über die Sozialversicherung abgesichert sind, stellen sie eine umso wichtigere staatliche Unterstützung dar. Personen, deren Lebensrealität nur lose mit dem Erwerbssystem verbunden ist und damit nicht bzw. nicht ausreichend über die Sozialversicherung versorgt sind, sind bei akuter Armut auf die Sozialhilfe angewiesen.

Im Rahmen der Sozialhilfe lassen sich im Wesentlichen vier Bezugsgruppen unterscheiden:

- » Personen, die aufgrund fehlender oder zu kurzer vorangegangener Erwerbstätigkeit bzw. aufgrund von Betreuungstätigkeiten keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben,
- » Personen, deren Leistungsansprüche aus der Arbeitslosenversicherung bzw. deren Einkommen nicht ausreichend hoch sind und um Leistungen aus der Sozialhilfe ergänzt werden,
- » Personen, die kein bzw. ein geringes Einkommen - unter der Ausgleichszulage - erzielen.

Frauen sind hierbei u. a. aufgrund der ungleichen Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit sowie der ungleichen Einkommensverteilung zwischen den Geschlechtern in einem stärkeren Ausmaß als Männer von Leistungen der Sozialhilfe abhängig.

- » Behinderte oder pflegebedürftige ältere Menschen, deren persönliches Einkommen oder Vermögen bzw. das ihrer Familien zu niedrig ist, um eine ausreichende finanzielle Versorgung zu gewährleisten.

Da der Bezug der Sozialhilfe an eine strenge Bedarfsprüfung geknüpft ist, ergibt sich eine hohe Progressivität der Leistung und eine starke Umverteilung zugunsten der untersten Einkommensschicht. Zugleich gilt es aber zu hinterfragen, inwieweit die Sozialhilfe in ihrer derzeitigen Ausgestaltung unter Rücksichtnahme auf die geänderten gesellschaftlichen Verhältnisse (Veränderungen in der Erwerbsarbeitswelt und Alterung der Gesellschaft) noch ein adäquates und zeitgemäßes Instrument zur Armutsbekämpfung ist. Auch die Frage nach der mangelnden Rechtssicherheit und die geringe

Take-Up-Rate⁵⁶ sind im Zusammenhang mit der Sozialhilfe regelmäßig Gegenstand von Diskussionen. Auf diese Fragestellungen wird im Abschnitt 6.2.5 eingegangen.

Am Beginn dieses Kapitels werden die Zugangskriterien zu und die Ausgestaltung der Sozialhilfeleistungen dargestellt. Daran anschließend wird ein Überblick über die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben und die Anzahl der SozialhilfebezieherInnen für den Zeitraum 1996 bis 2006 gegeben (Abschnitt 6.2.1 bis 6.2.3). Abschnitt 6.2.4 widmet sich der Umverteilungswirkung der Sozialhilfe im Jahr 2005.

Als Datenbasis für dieses Kapitel dienen Erhebungen von Statistik Austria sowie die Daten von EU-SILC 2006. Die Daten der Konsumerhebung 1999/2000 können aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht herangezogen werden.

6.2.1. Leistungen der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe hat ihren Ursprung in der Armenfürsorge. Seit Mitte der siebziger Jahre wird die Sozialhilfe, die hilfsbedürftigen Menschen einen angemessenen und menschenwürdigen Lebensunterhalt garantieren soll, über die Sozialhilfegesetze der neun Bundesländer geregelt. Die Regelungen der Bundesländer unterscheiden sich zum Teil erheblich bezüglich Anspruchsvoraussetzungen, Leistungsumfang und -höhe.

Die Sozialhilfe folgt dem Subsidiaritätsprinzip und dem Individualitätsprinzip⁵⁷. Der Leistungszugang setzt zum einen die Hilfsbedürftigkeit und im Bereich der offenen Sozialhilfe auch die Arbeitswilligkeit⁵⁸ der betroffenen Person voraus. Der Leistungsumfang

⁵⁶ Die Take-Up-Rate gibt an, wie viele Menschen, die potentiell Anspruch auf eine Leistung haben, diese auch tatsächlich beziehen. Der Begriff kann leicht zu Missverständnissen führen. Die Individualität bezieht sich in diesem Fall auf die Besonderheiten des Einzelfalls – die individuelle Notlage –, die es bei Festsetzung des Ausmaßes der Sozialhilfe zu beachten gilt. Zur Festsetzung wird allerdings das Haushaltseinkommen und nicht ausschließlich das Einkommen der Einzelperson (Individualeinkommen) herangezogen. Hingegen bezieht sich das Prinzip der Individualbesteuerung tatsächlich auf die Einkommenssituation einer Einzelperson und nicht auf das Haushaltseinkommen (Haushaltsbesteuerung).

⁵⁸ Die Arbeitswilligkeit wird vorausgesetzt, obwohl in der bisherigen Regelung SozialhilfebezieherInnen kaum in die aktive Arbeitsmarktpolitik eingebunden sind.

ist auf das Ausmaß der individuellen Notlage und den jeweiligen Bedarf ausgerichtet. Im Gegensatz zu Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) besteht auf Leistungen aus der Sozialhilfe ein - in den Bundesländern unterschiedlich geregelter - beschränkter Rechtsanspruch⁵⁹. Sozialhilfe kann sowohl von Personen in Privathaushalten (offene Sozialhilfe) als auch von Personen, die auf eine Versorgung in Anstalten oder Heimen angewiesen sind (stationäre oder geschlossene Sozialhilfe), in Anspruch genommen werden. Zugang zu Leistungsanspruch aus der Sozialhilfe besteht neben österreichischen StaatsbürgerInnen auch für EU- bzw. EWR-Staatsangehörige, für anerkannte Flüchtlinge und Personen aus Ländern mit Gleichstellungsabkommen. Hinsichtlich darüber hinausgehender Zugangsrechte bestehen in den Bundesländern unterschiedliche Regelungen.

Im Vergleich zu anderen Transfer- bzw. Fürsorgeleistungen, die ebenfalls an eine Bedarfsprüfung geknüpft sind (Wohnbeihilfe, Studienbeihilfe), unterliegt die Sozialhilfe sehr weit gefassten Bedürftigkeitskriterien. Es wird auf Haushaltsebene sowohl die Einkommens- als auch Vermögenssituation einschließlich eventueller Ersparnisse überprüft. Weiters wird das Einkommen von EhepartnerInnen und anderen unterhaltspflichtigen Personen herangezogen. Wie weit der Kreis der unterhaltspflichtigen Personen gefasst ist, ob EhepartnerInnen bzw. LebensgefährtInnen oder auch Eltern und Kinder miteinbezogen werden, ist in den Bundesländern verschieden geregelt. Auch die Definition von Vermögen wird unterschiedlich weit gefasst, so wird in einigen Bundesländern auch der Besitz eines Autos oder einer Wohnung dazugezählt. Die Sozialhilfe selbst ist als Darlehen konzipiert, d. h., von ihrer Konzeption her wird davon ausgegangen, dass sie, sobald sich die Einkommensposition der betroffenen Person wieder bessert, zurückbezahlt wird.

⁵⁹ In allen Bundesländern besteht ein Rechtsanspruch auf die jeweils unterschiedlich geregelten Richtsatzergänzungen, im Gegensatz zum Arbeitslosengeld und der Notstandshilfe besteht allerdings keine klare und einheitliche Regelung hinsichtlich der Richtsatzhöhe (Dimmel, 2008). Kein Rechtsanspruch besteht hingegen für die Hilfe in besonderen Lebenslagen.

Im Rahmen der Sozialhilfe können Geldleistungen, Sachleistungen (u. a. die Krankenhilfe) und persönliche Hilfe bzw. Dienstleistungen (u. a. Beratungs- und Betreuungsdienste) in Abhängigkeit von der gegebenen Notlage als Einmal-, Mehrmal- oder auch als Dauerleistung in Anspruch genommen werden. Anspruchsvoraussetzungen sowie Leistungshöhe, -umfang und -dauer sind in den Bundesländern unterschiedlich geregelt⁶⁰. Folgende drei Leistungskategorien sind in allen Bundesländern gegeben:

» Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs (Rechtsanspruch)

Hierzu zählen u. a. die Geldleistungen zur Deckung des Lebensbedarfs (Richtsätze), die Krankenhilfe⁶¹ sowie die Hilfe für werdende Mütter. Zusätzlich zu den Richtsätzen können ein Mietzuschuss bzw. eine Mietbeihilfe und Sonderzahlungen (u. a. Heizkosten- und Kleiderzuschuss) beantragt werden. Für den Fall, dass die stationär anfallenden Kosten von der pflegebedürftigen Person nicht durch Vermögen, Pension bzw. Pflegegeld abgedeckt werden können, wird der Restbetrag von der Sozialhilfe (stationäre Sozialhilfe) übernommen.

» Hilfe in besonderen Lebenslagen (kein Rechtsanspruch)

Hierbei werden Hilfestellungen zur Sicherung der wirtschaftlichen Lebensgrundlage und Hilfestellungen zur Überbrückung außergewöhnlicher Notstände abgedeckt.

» Soziale Dienste (kein Rechtsanspruch)

Heimhilfen, Pflegehilfen, Hauskrankenpflege, Reinigungs- und Reparaturdienste und andere Dienste können meist als ambulante, mobile, stationäre oder teilstationäre

60 Für eine umfassende Darstellung der unterschiedlichen Definitionen, der Höhe und des Umfangs der Sozialhilfe und der Zugangsbedingungen zu Leistungen aus der Sozialhilfe in den Bundesländern siehe Kammer für Arbeiter und Ausgestellte für Wien (2008) und Dimmel - Pfeil (2008).

61 Die Krankenhilfe umfasst u. a. die Krankenkosten für Personen ohne Pflichtversicherung bzw. werden teilweise die Kosten für die freiwillige Selbstversicherung übernommen.

Leistungen in Anspruch genommen werden.

Die Höhe der regulären Richtsätze für allein stehende Personen schwankt im Jahr 2006 zwischen 414 € in Salzburg und 532,2 € in Oberösterreich. In einigen Bundesländern bestehen darüber hinaus - beispielsweise für allein erziehende Mütter oder Väter - erhöhte Richtsätze. Die Spanne zwischen höchstem und niedrigstem regulären Satz beträgt 2006 118,2 € und ist damit etwas höher als zehn Jahre zuvor (107,12 €)⁶². Für Mehrpersonenhaushalte gelten Richtsätze, die die Anzahl der Kinder berücksichtigen. Die Richtsatzhöhe gibt allerdings keinen Aufschluss über den Versorgungsgrad in einem Bundesland, da zum einen die Bedarfslage, ab der Unterstützung zugesprochen wird, unterschiedlich ist und zum anderen die Vergabemodalitäten zusätzlicher Leistungen wie von Sonderzahlungen (Heizkostenzuschuss, Kleiderzuschuss) oder der Mietbeihilfe ebenfalls erheblich differieren. In allen Bundesländern liegen die Richtsätze unter der Armutsgefährdungsgrenze von 60% des Medianeinkommens, das im Jahr 2006 einer Einkommenshöhe von 900 € für einen Einpersonenhaushalt⁶³ entsprach.

Im Gegensatz zur Arbeitslosenversicherung sind SozialhilfebezieherInnen nicht pensions- und auch nicht automatisch krankenversichert, weiters bleiben sie vom Zugang zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen weitgehend ausgeschlossen. Sowohl die Einbeziehung in die gesetzliche Krankenversicherung als auch in die aktive Arbeitsmarktpolitik ist fixer Gegenstand der Sozialhilfe-Reformdiskussionen (siehe Abschnitt 6.2.5). Die strenge Bedarfsprüfung in Kombination mit der abschreckenden Wirkung der Regressansprüche, die behördliche Sozialkontrolle, mangelnde Information und die stigmatisierende Wirkung der Sozialhilfe führen dazu, dass sie nicht von allen potentiell Bezugsberechtigten in Anspruch genommen wird (Fuchs, 2008). Auch die Ausrichtung auf kurzfristige Problemlagen wird den gegenwärtigen

62 Die Richtsatzhöhe in der Steiermark beläuft sich auf 499 €, in Vorarlberg auf 472,8 €, in Tirol auf 421,3 € und in Wien auf 416,13 €, wobei hier der erhöhte Satz mit 649,42 € überdurchschnittlich hoch ausfällt (Pratscher, 2008).

63 In Österreich waren 2006 12,6% der Bevölkerung bzw. rund 1 Mio. Menschen armutsgefährdet (Statistik Austria, 2008A).

sozialpolitischen Herausforderungen immer weniger gerecht. Auf die spezifischen Problemlagen der Sozialhilfe im geänderten arbeitsmarktpolitischen Kontext wird im Abschnitt 6.2.4.1 eingegangen.

6.2.2. Entwicklung der Sozialhilfe 1996 bis 2006

Die Datenlage zur Sozialhilfestatistik hat sich in den letzten zehn Jahren verbessert, aber dennoch bestehen weiterhin erhebliche Mängel hinsichtlich Vollständigkeit und Vergleichbarkeit (Pratscher, 2008, Bock-Schappelwein, 2004). Weiters bleiben sozialökonomische Merkmalsausprägungen, wie beispielsweise der Erwerbsstatus oder die Bezugsdauer, die für eine umfassende Analyse relevant wären, unerfasst.

Für die Sozialhilfe - die sich aus den Kategorien allgemeine Sozialhilfe, Altenwohn- und Pflegeheime, soziale Dienste, Flüchtlingshilfe und sonstige Einrichtungen und Maßnahmen zusammensetzt - wurden im Jahr 2006 2,27 Mrd. € an öffentlichen Mitteln ausgegeben. Damit liegt das Gesamtausgabenniveau um rund 77% über dem Wert von 1996. Die größte Ausgabenposition nehmen 2006 die Altenwohn- und Pflegeheime mit 1,24 Mrd. € oder 55% ein. Sie weisen mit einem Zuwachs von 108% zugleich auch die größte Ausgabendynamik der letzten zehn Jahre auf.

Auf die allgemeine Sozialhilfe als zweitgrößte Ausgabenkategorie entfallen 435 Mio. € oder rund 20%, gefolgt von den sozialen Diensten mit rund 15%. Das Ausgabenwachstum in diesen beiden Bereichen war mit +64% bei den sozialen Diensten und +13% für die allgemeine Sozialhilfe vergleichsweise niedriger. Die verbleibenden 10% der Ausgaben entfallen auf die Flüchtlingshilfe und die sonstigen Ausgaben (Pratscher, 2008).

Die Ausgaben für die Sozialhilfe sind sowohl in Relation zu den Sozialausgaben (von 2,5% im Jahr 1996 auf 3,1% 2006)⁶⁴ als auch im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (von 0,7% im Jahr 1996 auf rund 0,9% 2006) gestiegen.

Im Jahr 2006 bezogen 191.244 Personen Sozialhilfe, gut zwei Drittel der SozialhilfebezieherInnen (131.318) lebten in Privathaushalten (offene Sozialhilfe), das verbleibende Drittel entfiel auf Personen in Altenwohn- und Pflegeheimen (stationäre Sozialhilfe). Mehr als die Hälfte (53%) der Personen mit Sozialhilfebezug in Privathaushalten waren Frauen. Gemessen an der Wohnbevölkerung war etwas mehr als eine von hundert Personen (1,6% der Bevölkerung) auf Leistungen der offenen Sozialhilfe angewiesen. Die Leistungsinanspruchnahme im Rahmen der stationären Sozialhilfe fiel geringer aus (sieben von tausend Personen).

Im Zeitraum von 1996 bis 2006 nahm die Anzahl der SozialhilfebezieherInnen stark zu. Im Jahr 2006 bezogen rund doppelt so viele Menschen Leistungen aus der offenen Sozialhilfe als zehn Jahre zuvor, und die Personenanzahl in Altenwohn- und Pflegeheimen stieg im selben Zeitraum um gut ein Drittel an; eine Entwicklung, die zum einen auf Veränderungen in der Erwerbsarbeitswelt (hohe Sockelarbeitslosigkeit, Prekarisierung, „Working Poor“) und zum anderen auf den steigenden Anteil von Alten und pflegebedürftigen Menschen zurückzuführen sein dürfte. Insgesamt weist die Sozialhilfestatistik damit eine gegenläufige Entwicklung der Kosten und Personenanzahl für die offene und stationäre Sozialhilfe auf: Einer vergleichsweise hohen Ausgabensteigerung in der stationären Sozialhilfe steht ein moderater Anstieg der Personen in Pflege- und Altenheimen gegenüber, in der offenen Sozialhilfe ist hingegen ein hoher Anstieg an Personen bei vergleichsweise moderater Kostenentwicklung auffällig. Diese Entwicklung erscheint plausibel, da zum einen die Pro-Kopf-Leistungen der stationären

⁶⁴ Die Sozialquote selbst ist im selben Zeitraum im Wesentlichen unverändert geblieben bzw. leicht gesunken (von 28,9% im Jahr 1996 auf 28,5% 2006).

Sozialhilfe wesentlich kostenintensiver sind als jene der offenen⁶⁵ und zum anderen berücksichtigt werden muss, dass in den letzten fünf Jahren der Bevölkerungsanteil der Über-80-Jährigen - hier fallen in der Regel die höchsten Betreuungs- und Pflegekosten an - besonders stark zugenommen hat (Mühlberger et al., 2008).

Für den Anstieg der offenen Sozialhilfe und hierbei insbesondere der Richtsatzergänzungen (d. h., zu geringes Arbeitslosengeld, zu geringe Notstandshilfe oder zu geringes Einkommen werden mit offener Sozialhilfe aufgestockt) lassen sich folgende mögliche Begründungen nennen:

- » Die Zunahme von Teilzeitarbeit, prekären Beschäftigungsverhältnissen und „Working Poor“.
- » Steigende Langzeitarbeitslosigkeit geht mit einem Anstieg der NotstandshilfebezieherInnen einher. Die niedrigere Ersatzrate in der Notstandshilfe (siehe Kapitel 6.1) führt zu einer höheren Personenanzahl, die auf zusätzliche Unterstützung angewiesen ist⁶⁶.
- » Im Zuge der Novellen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes kam es seit den neunziger Jahren u. a. auch zu Leistungseinschränkungen und Verschärfungen der Zumutbarkeitsbestimmungen (siehe Kapitel 6.1). Die Absicherung von Arbeitslosen verschiebt sich dadurch graduell von der Arbeitslosenversicherung zur Sozialhilfe.

Ein Vergleich der SozialhilfebezieherInnen auf Bundesländerebene zeigt eine starke Konzentration auf Wien: Rund die Hälfte der SozialhilfeempfängerInnen (101.102) lebte im Jahr 2006 in der Bundeshauptstadt⁶⁷. Dies entsprach rund 6% der Wiener

⁶⁵ Dies ist u. a. auch damit zu begründen, dass die offene Sozialhilfe nicht nur Dauerleistungen, sondern auch mehrmalige und einmalige Leistungen umfasst und die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben auch aus diesem Grund geringer ausfallen.

⁶⁶ Weiters kann der Umstand, dass weder Arbeitslosengeld noch Notstandshilfe indiziert sind, die Ausgleichszulage hingegen jährlich angehoben wird, zu einem Anstieg der Richtsatzergänzungen führen.

⁶⁷ Wird zwischen offener und stationärer Sozialhilfe unterschieden, so zeigen sich unterschiedliche Gewichtung: Es lebten zwar 64% aller Sozialhilfe empfangenden Personen in Wiener Privathaushalten, aber nur 29% der SozialhilfeempfängerInnen in Alten wohn- oder Pflegeheimen.

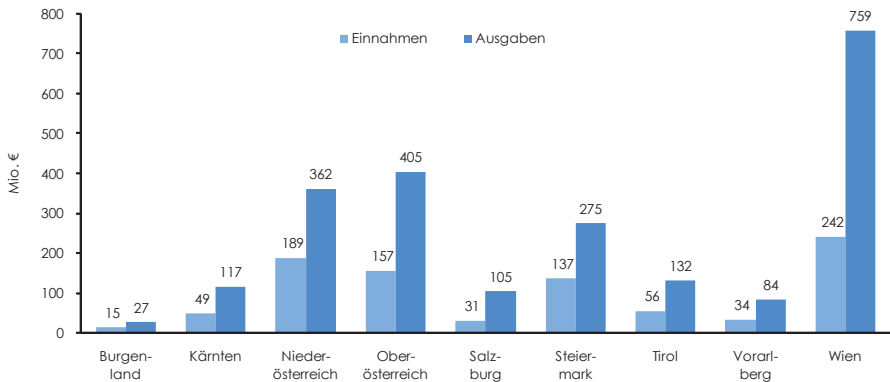
Wohnbevölkerung. Die übrigen SozialhilfeempfängerInnen verteilten sich gleichmäßig auf die anderen Bundesländer. Ihr Wohnbevölkerungsanteil schwankte zwischen 0,7% im Burgenland und 2,7% in Salzburg bzw. zwischen rund 2.000 Personen im Burgenland und knapp 22.000 Personen in Niederösterreich. Das Verhältnis von Personen mit offener und stationärer Sozialhilfe lag im bundesweiten Durchschnitt bei rund 70 : 30. Der Bundesländervergleich erweist sich allerdings als sehr heterogen: In Wien war der Anteil der offenen Sozialhilfe (mit 83%) deutlich höher und auch Salzburg lag über dem Bundesdurchschnitt. Tirol und Vorarlberg bewegten sich rund um den Durchschnittswert. In anderen Bundesländern dreht sich das Verhältnis hingegen um: In Kärnten (mit 73%), Oberösterreich und dem Burgenland überstieg die Anzahl der in Heimen lebenden SozialhilfeempfängerInnen jene in Privathaushalten.

Da die Zugangsregelungen zur Sozialhilfe in den Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt sind, wäre es zu kurz gegriffen, aus den Zahlen zur Sozialhilfe eine unmittelbare Verteilung der Armutsgefährdung in den jeweiligen Bundesländern abzuleiten. Die Zahlen sind aber ein wichtiges Indiz für bestehende Problemlagen. Weiters sind die Hemmschwellen für die Inanspruchnahme von Fürsorgeleistungen zwischen Stadt und Land unterschiedlich (siehe Abschnitt 6.2.5).

6.2.3. Finanzierung der Sozialhilfe

Die Finanzierung der Sozialhilfe erfolgt über Steuern und - da der Sozialhilfebezug in die Kompetenz der Länder fällt - über die Budgets der Länder und Gemeinden; im Gegensatz zu Versicherungsleistungen wie dem Arbeitslosengeld bilden Sozialversicherungsbeiträge daher nicht die Finanzierungsgrundlage. Die Auszahlung der Sozialhilfe wird über die regionalen Sozialreferate abgewickelt. Neben den Gebietskörperschaften tragen auch regresspflichtige Personen - die zuvor Sozialhilfe empfangenden Personen selbst, so sich ihre wirtschaftliche Lage wieder verbessert hat, oder deren unterhaltspflichtige Personen - zur Finanzierung bei.

Abbildung 10: Einnahmen und Ausgaben der Sozialhilfe, 2006



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Im Jahr 2006 wurden für Sozialhilfeleistungen (allgemeine Sozialhilfe, Altenwohn- und Pflegeheime, soziale Dienste, Flüchtlingshilfe und sonstige Einrichtungen und Maßnahmen) österreichweit 2,27 Mrd. € ausgegeben. Diesen Ausgaben standen Einnahmen in der Höhe von 909 Mio. € gegenüber, sodass Nettoaussgaben in der Höhe von 1,36 Mrd. € verblieben. Dies entsprach einer Deckungsquote von 40%, die deutlich höher als zehn Jahre zuvor (1996 31%) war. Zwischen den Bundesländern bestehen sowohl hinsichtlich der Ausgaben- und Einnahmenhöhe sowie der Deckungsquote erhebliche Unterschiede (Abbildung 10). Die höchsten Einnahmen im Verhältnis zu den Ausgaben entfielen auf das Burgenland (57%) und Niederösterreich (52%), die niedrigsten auf Salzburg (29,7%) und Wien (31,8%). Die Einnahmen setzen sich aus Regressen⁶⁸ (Rückforderungen) gegen SozialhilfeempfängerInnen und deren unter-

⁶⁸ Die Regressforderungen gelten, wenn auch jeweils unterschiedlichen Regelungen folgend, prinzipiell sowohl für die offene als auch für die stationäre Sozialhilfe. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Rückflüsse aus der stationären Sozialhilfe aufgrund laufender Einnahmen aus dem Einkommen der SozialhilfebezieherInnen als auch aus deren Nachlässen höher sind als jene aus der offenen Sozialhilfe. Für Wien ergab sich für die allgemeine bzw. offene Sozialhilfe eine Deckungsquote von rund 7%, wenn die gesamten Einnahmen (15,3 Mio. €) den Ausgaben von 218,5 Mio. € gegenübergestellt wurden, und von 5%, wenn lediglich die Kostenersätze von EmpfängerInnen und Erblinnen (9,9 Mio. €) unterstellt wurden.

haltungspflichtige Personen, aus Vermögensübertragungen (Wohnungen gehen durch Grundbucheintragung in den Besitz der Gemeinde über) und den Nachlässen (Erbe) der SozialhilfeempfängerInnen zusammen. Ein weiterer Teil der Einnahmen setzt sich aus Kostenersätzen der Sozialversicherungsträger⁶⁹ und Länder⁷⁰ zusammen. Ob und in welchem Umfang Rückforderungen gegen Privatpersonen exekutiert werden, wird in den Bundesländern unterschiedlich gehandhabt.

Abhängig von der jeweiligen Gesetzeslage und deren Umsetzung erzielen die Länder Einnahmen in sehr unterschiedlicher Höhe. Umfang und Ausgestaltung der Regressforderungen haben wiederum bedeutenden Einfluss auf die Inanspruchnahme der Sozialhilfe und auf die Wahrscheinlichkeit die Armut zu verfestigen und damit indirekt auch auf die Ausgabenhöhe (siehe Abschnitt 6.2.5). Aufgrund der anhaltenden Pflegedebatte und den damit verbundenen Forderungen nach einer Regressabschaffung bzw. Milderung sowie den Forderungen nach einer Vereinheitlichung der Sozialhilfe ist davon auszugehen, dass es in Zukunft sowohl zu einem Rückgang als auch einer Veränderung der Einnahmenstruktur kommen wird. Beispielsweise hat Tirol die Abschaffung des Kinderregresses für die stationäre Sozialhilfe angekündigt.

6.2.4. Umverteilungswirkung der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe hat eine starke Umverteilungswirkung zugunsten der ärmsten Einkommenschicht. Aufgrund der strengen Einkommensgrenzen und der rigiden Bedarfsprüfung fließt die Sozialhilfe zur Gänze in die drei untersten Dezile des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens, wobei sich - laut Auswertungen von EU-SILC 2006⁷¹ - eine sehr starke

69 Diese kommen beispielsweise zustande, wenn aus den Mitteln der Sozialhilfe Pensions- oder Arbeitslosengeld ansprüche bevorzugsweise wurden und dann von den Sozialversicherungen zurückerstattet werden.

70 Zwischen einigen Bundesländern bestehen Rückerstattungsvereinbarungen, wenn Angehörige eines Bundeslandes in einem anderen Bundesland Sozialhilfe beziehen.

71 Für die Anzahl der Personen und die Ausgabenhöhe für die offene Sozialhilfe ergibt sich eine Deckung von 53% bzw. 64%. Für die Verteilung der Sozialhilfe nach Einkommensschichten wurden nur die Dauerbezüge (45% der offenen Sozialhilfe in EU-SILC 2006) herangezogen.

Konzentration auf das unterste Dezil zeigt: knapp 70% der Haushalte mit Sozialhilfe fallen in diese Einkommensschicht (Übersicht 43, Abbildung 11).

Übersicht 43: Verteilung der Haushalte mit SozialhilfebezieherInnen mit Dauerleistungen nach Bruttoäquivalenzeinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

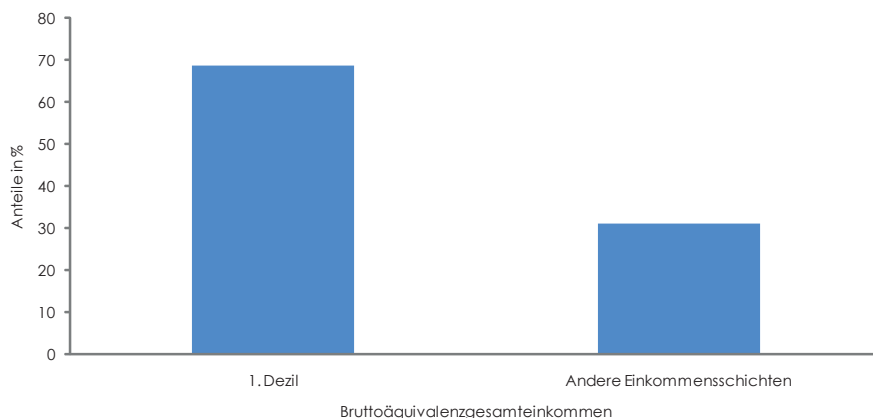
	Grenzen des Brutto- äquivalenzgesamt- einkommens	Haushalte, in denen SozialhilfebezieherInnen leben		
	In €	Anzahl	Anteile in %	Sozialhilfe gemessen am Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen in %
<i>Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen</i>				
1. Dezil	931	(13.512)	(68,8)	(30,8)
Insgesamt		(19.637)	(100,0)	(24,5)
	Grenzen des Brutto- äquivalenzmarkt- einkommens	Haushalte, in denen SozialhilfebezieherInnen leben		
	In €	Anzahl	Anteile in %	Sozialhilfe gemessen am Bruttoäquivalenz- markteinkommen in %
<i>Bruttoäquivalenz- markteinkommen</i>				
1. Dezil	793	(16.986)	(86,5)	(105,2)
Insgesamt		(19.637)	(100,0)	(70,8)

Q: EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen. Die Zahlen in Klammern beruhen auf geringen Fallzahlen (Randverteilung mit weniger als 50 Fällen oder weniger als 20 Fälle in Zellen) in der Stichprobe.

Die hohe Konzentration auf das unterste Dezil spiegelt sich ebenfalls im hohen Anteil an Sozialhilfeleistungen (70%), die in dieses Dezil fließen. Weiters stellt die Sozialhilfe in diesem Einkommensbereich einen besonders hohen Einkommensbestandteil dar. Wird als Bezugsgröße das Bruttoäquivalenzgesamteinkommen (also das Einkommen einschließlich aller monetären Transfers) herangezogen, so trägt die Sozialhilfe mit knapp einem Drittel zu diesem Einkommen bei. Das Markteinkommen beläuft sich in diesem Dezil im Durchschnitt auf rund ein Viertel des Gesamteinkommens. Dadurch wird deutlich, dass in diesem Einkommensbereich auch andere Transfereinkommen (u. a. Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Pflegegeld, Kindergeld und Familienbeihilfe) mit einem Anteil von rund 45% einen wesentlichen Beitrag zur Einkommenssicherung leisten. Wird statt dem Gesamteinkommen das Bruttoäquivalenzmarkteinkommen herangezogen, so zeigt sich ebenfalls die hohe Progressivität:

Die Sozialhilfe beträgt im 1. Dezil durchschnittlich 105%⁷² des Bruttoäquivalenzmarkteinkommens. Im 2. Dezil beläuft sie sich auf ein Fünftel des Markteinkommens. Das durchschnittliche Bruttoäquivalenzmarkteinkommen (errechnetes Pro-Kopf-Einkommen mit Hilfe der Äquivalenzzahlen) beträgt im 1. Dezil 220 € für Haushalte mit SozialhilfeempfängerInnen. Die Gegenüberstellung der Sozialhilfe mit dem Bruttoäquivalenzmarkteinkommen verdeutlicht die hohe Umverteilungswirkung: 86% der Haushalte mit Sozialhilfe im 1. Dezil empfangen 90% der Leistungen (Abbildung 11).

Abbildung 11: Verteilung der Haushalte mit SozialhilfebezieherInnen nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005



Q: EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen.

Da sich SozialhilfebezieherInnen sehr stark auf das unterste Einkommenssegment konzentrieren, bietet es sich an, in diesem Fall auch die Umverteilungswirkung der

⁷² Wird nicht der Durchschnitt, sondern der Median herangezogen, so stehen im 1. Dezil 51 € Markteinkommen einem Sozialhilfebezug von 233 € (dem 4,5-Fachen) gegenüber, in den beiden folgenden Dezilen ergeben sich aber wieder dem Durchschnitt vergleichbare Werte.

Steuern und Abgaben zu betrachten, da der Einkommensbereich, in dem der Bezug der Sozialhilfe möglich ist, unter der Lohn- und Einkommensteuergrenze liegt - dem steuerfreien Existenzminimum (10.900 € Jahreseinkommen, 2006) -, sodass keine Lohn- oder Einkommensteuerzahlungen anfallen. Über die ökonomische Belastung der Haushalte durch Sozialversicherungsbeiträge lässt sich hingegen keine einheitliche Aussage treffen, da diese sehr stark von der jeweiligen Versicherungsmodalität und damit von der jeweiligen Erwerbssituation (unselbständig, selbständig beschäftigt - mit Werkvertrag oder freier Dienstvertrag⁷³ - oder arbeitslos) und Familiensituation (Mitversicherung) abhängt. Im Gegensatz zur Arbeitslosenversicherung ist keine automatische Krankenversicherung gewährleistet. In einigen Fällen werden die Versicherungsbeiträge von der Sozialhilfe übernommen, oder die Leistungen der Krankenversicherung können über die Krankenhilfe bezogen werden. Jedenfalls lässt die derzeitige Datenlage keine Aussagen darüber zu, auf welche Weise und für wie viele SozialhilfeempfängerInnen eine Krankenversicherung sichergestellt ist.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die absolute Höhe der Versicherungsbeiträge vergleichsweise gering ist, wiewohl die individuelle Belastung im Falle einer Selbstversicherung sehr hoch ausfallen kann. Den indirekten Steuern bzw. der Umsatzsteuer kommt in diesem niedrigen Einkommensbereich eine besonders regressive Wirkung zu. Gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen eines Haushalts fällt im Jahr 2005 für das 1. Dezil eine Steuerbelastung von 16,5% durch die Mehrwertsteuer (bzw. 21,6% durch die indirekten Steuern insgesamt) an, im obersten Dezil reduziert sich die Belastung aufgrund der geringeren Konsumneigung⁷⁴ auf 5,8% (bzw. 7,8% für die Gesamtheit der indirekten Steuern; siehe Kapitel 5.2). Die Ausgestaltung der Sozialhilfe als Darlehen führt zu der paradoxen Situation, dass der höchste in Österreich

⁷³ Personen, die nicht über die Krankenversicherung erfasst sind, haben die Möglichkeit, bei der zuständigen Gebietskrankenkasse die Selbstversicherung zu beantragen. Der normale monatliche Beitrag beläuft sich auf 312,13 €. Es kann allerdings eine Beitragsermäßigung beantragt werden (§ 16 ASVG). Selbständig Erwerbstätige können sich - unter einer gewissen Einkommensgrenze - ebenfalls selbst versichern ("opting in"). Für geringfügig Beschäftigte (§19a ASVG) beträgt der monatliche Beitrag 47,01 € (2006) für Kranken- und Pensionsversicherung.

⁷⁴ Die Konsumneigung gibt an, wie groß der Anteil des Einkommens für Konsumzwecke ist. Mit steigendem Einkommen steigt die Sparneigung.

zu zahlende Grenzsteuersatz für SozialhilfeempfängerInnen anfällt. Wird ein Einkommen über der zulässigen Einkommensgrenze erzielt, so ist es - zumindest aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung - möglich, dass dieser Betrag (vergleichbar mit einer Gehaltspfändung) zur Gänze als Regressforderung an die Sozialhilfe zurückzuzahlen ist (siehe Abschnitt 6.2.5). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass SozialhilfebezieherInnen zwar aufgrund der geringen Einkommen zu jener Einkommensgruppe zählen, die am stärksten von der progressiven Ausgestaltung der Lohn- und Einkommensteuer profitieren, allerdings durch die regressive Wirkung der indirekten Steuern gleichzeitig am stärksten belastet werden. Aufgrund der Ausgestaltung der Sozialhilfe kann es zu einer Grenzsteuersatzbelastung von 100% kommen, wenn die „Verdienstgrenze“ der Ausgleichszulage überschritten wird (Biffl, 2007).

6.2.4.1. Offene Sozialhilfe nach Stellung im Beruf, Alter und Familienstand

Für die Analyse der SozialhilfeempfängerInnen nach sozioökonomischen Faktoren (Stellung im Beruf, Bezugsdauer, Erwerbsstatus, Familienstand und Anzahl der Kinder) liegen keine bzw. nur teilweise bundesweit einheitliche Zahlen vor. In diesem Abschnitt wird zum einen auf die Situation der Personen in Privathaushalten mit Sozialhilfebezug in Wien eingegangen, da hierfür die Datenlage vergleichsweise gut ist, und zum anderen wird für eine bundesweite Analyse der offenen Sozialhilfe auf EU-SILC 2006 zurückgegriffen. Diese Daten bieten lediglich eine Annäherung an die realen Verhältnisse, da die erfassten Fallzahlen gering sind.

6.2.4.1.1. Wien

Die Veränderungen in der Erwerbsarbeitswelt und das damit einhergehende Armutsrisiko machen sich mit einem hohen Anstieg an SozialhilfebezieherInnen in Wien bemerkbar. So ist der starke gesamtösterreichische Anstieg der SozialhilfeempfängerInnen in Privathaushalten (offene Sozialhilfe) der letzten zehn Jahre (+105%) vor allem auf

Wien⁷⁵ (+156% bzw. 83.523 Personen 2006) zurückzuführen. Hierbei handelt es sich vor allem um Personen mit Richtsatzergänzung (knapp 60.000 Personen). Ihre Anzahl hat sich im Vergleich zu 1996 beinahe verfünffacht. Im Jahr 2006 haben knapp drei Viertel (71%) der Personen mit Sozialhilfe diese als Ergänzung zu Leistungen aus der Arbeitslosen- und zu einem geringeren Teil als Ergänzung zu Leistungen aus der Pensionsversicherung erhalten. Die Mehrheit der Personen in der offenen Sozialhilfe ist unter 30 Jahre alt (47%), rund 42% sind im Alter zwischen 30 und 60 Jahren und 11% sind älter als 60 Jahre. In der Gruppe der Über-60-Jährigen ist der Anteil der Frauen mit 68% überdurchschnittlich hoch. Die Angaben zum Ausbildungsniveau spiegeln jene Zahlen wider, die sich auch in der Armutsforschung zeigen: Ein niedriger Bildungsabschluss erhöht das Armutsrisiko bzw. das Risiko auf Leistungen aus der Sozialhilfe angewiesen zu sein. Lediglich 7% der SozialhilfebezieherInnen in Wiener Privathaushalten verfügen über einen abgeschlossenen Fachschul- oder höheren Bildungsabschluss. Rund 13% verfügen über eine abgeschlossene Lehrausbildung und 44% über einen Pflichtschulabschluss. Ein knappes Drittel verfügt über höchstens einen Sonderschulabschluss. Die Mehrheit verfügt über eine österreichische Staatsbürgerschaft und 23% über eine aus einem anderen Land (Pratscher, 2008, Emprechtinger et al., 2007, Magistratsabteilung 40, 2008).

6.2.4.1.2. Strukturelle Merkmale der SozialhilfebezieherInnen

Wie bereits eingangs erwähnt, ist die Datenlage der sozioökonomischen Situation der SozialhilfebezieherInnen schlecht erfasst. Bundesweit ist die Mehrheit der SozialhilfebezieherInnen in Privathaushalten Allein- oder HauptunterstützterIn (60%), rund 10% werden als Familien- bzw. Haushaltsangehörige unterstützt (hiervon sind 56% Frauen und 44% Männer).

⁷⁵ Neben Wien weisen Tirol und Niederösterreich mit +124% und +142% eine überdurchschnittliche Zunahme der SozialhilfeempfängerInnen auf, alle übrigen Bundesländer liegen unter dem Durchschnitt.

Besonders auffällig ist der hohe Anteil von Kindern und Jugendlichen. Über ein Viertel (26%) der BeihilfenbezieherInnen hat Anspruch auf Familienbeihilfe. 53% der Personen mit Anspruch aus der offenen Sozialhilfe sind weiblich, während der Anteil der Frauen an der Gesamtbevölkerung mit 51% leicht darunter liegt. Nach Auswertung von EU-SILC 2006 besitzen 75% der SozialhilfebezieherInnen eine österreichische und rund 25% eine nicht-österreichische Staatsbürgerschaft - davon stammt rund ein Drittel aus der Türkei oder aus Restjugoslawien (ohne Slowenien). Rund ein Viertel der SozialhilfebezieherInnen ist unter 30 Jahre alt und knapp ein Fünftel ist über 60 Jahre. Frauen sind in einem stärkeren Ausmaß von Armut betroffen. Dieser Umstand spiegelt sich auch im höheren Anteil der Sozialhilfeempfängerinnen wider. Zugleich gilt es aber zu beachten, dass im Zuge der Bedarfsprüfung das Haushaltseinkommen herangezogen wird, sodass kein Anspruch auf offene Sozialhilfe besteht, wenn das Einkommen des Partners bzw. der Partnerin zu hoch ist oder Vermögenswerte vorliegen. Dies hat zur Folge, dass Personen - meist Frauen -, die aufgrund ihrer individuellen Einkommenssituation Anspruch auf offene Sozialhilfe hätten, diesen durch die Haushaltszusammensetzung verlieren und sich dadurch die Abhängigkeit vom Partner oder der Partnerin erhöht. In den einkommensabhängigen Ersatzleistungen der Sozialversicherung (Äquivalenzprinzip) wie der Arbeitslosen- und Pensionsversicherung werden die Einkommensunterschiede und -diskriminierungen des Erwerbssektors weitergegeben. So sind die Arbeitslosen-, Notstands- und Pensionsbezüge von Frauen regelmäßig niedriger als jene der Männer (siehe Kapitel 6.1). Am untersten Ende der Einkommensverteilung angelangt, wird dieser Kreislauf von der Sozialhilfe durchbrochen; obwohl für die Höhe der Sozialleistung - unterschieden nach Geschlecht - keine Zahlen vorliegen, ist davon auszugehen, dass Frauen zumindest im Fall der Richtsatzergänzungen höhere Sozialhilfeleistungen beziehen als Männer.

Das bedeutet nicht, dass sie mit dem Sozialhilfebezug dann mehr Geld zur Verfügung haben als männliche Sozialhilfebezieher, sondern nur, dass der Anteil der offenen Sozialhilfe bis zur Ausgleichszulage größer ist. Der Sozialhilfeanspruch leitet sich

nicht aus sozialversicherungsrechtlichen Aspekten ab, sondern hängt vielmehr vom Grad der Bedürftigkeit ab und dieser ist bei Frauen - u. a. aufgrund der geringeren Ersatzraten und spezifischer Lebenssituationen (z. B. Alleinerzieherinnen) - höher als bei Männern. Die geschlechtsspezifische Erwerbszentriertheit des österreichischen Sozialsystems - male breadwinner model - bietet Männern eine bessere Absicherung gegen Armut als Frauen; so beträgt der Anteil der Frauen an den armutsgefährdeten Personen vor Sozialleistungen 54%. Ihr Anteil nach Sozialleistungen liegt hingegen bei 57% (Statistik Austria, 2008C). Durch die Sozialhilfe wird die Armutsgefährdung und das Armutsausmaß von Frauen zumindest am untersten Ende der Einkommensverteilung, wenn auch auf einem Niveau unter der Armutsgefährdungsschwelle, abgefedert.

6.2.5. Armutsfalle, Lohnsubvention, Stigmatisierung, Ausblick

Als Armutsfalle wird in der Sozialpolitik ein Phänomen bezeichnet, bei dem der Bezug von Sozialleistungen attraktiver erscheint als die Aufnahme einer Erwerbsarbeit, und damit der Verbleib in der Arbeitslosigkeit bzw. Armut verfestigt wird. Ob eine Armutsfalle durch eine bestimmte sozialpolitische Leistung entsteht, hängt stark von der konkreten Ausgestaltung der Sozialleistung (Leistungshöhe, Zuverdienstgrenzen, Einschleifregelungen) sowie von den Rahmenbedingungen (das Vorhandensein von Arbeit, die Lohnhöhe, Arbeitsqualität) ab. Liegt das erzielbare Erwerbseinkommen nicht wesentlich über jenem der Sozialleistung, so besteht kaum ein Anreiz der Arbeitsaufnahme, wobei allerdings auch die Qualität der vorhandenen Arbeit zu berücksichtigen ist. Von ihr kann sowohl eine positive als auch eine negative Anreizwirkung ausgehen. Wird eine Sozialleistung nur bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze gewährt und bei Überschreiten dieser Grenze vollständig gestrichen, so wird die betroffene Person überlegen, ob die zusätzliche Arbeitsleistung den Verlust der Unterstützung überwiegt.

Einschleifregelungen, die nicht zu einem sofortigen Verlust der vollständigen Leistung führen, könnten den Ausstieg aus der Armutsfalle erleichtern. Im Fall der offenen

Sozialhilfe wird durch die Rückzahlungspflicht bei Arbeitsaufnahme (zinsenloses Darlehen) die Armutsfalle noch weiter verschärft. Jener Einkommensanteil, der über dem vorhergehenden Sozialhilfebezug liegt, wird zur Rückzahlung der Sozialhilfe herangezogen. Somit ergibt sich ein effektiver Grenzsteuersatz von 100%, so lange bis die Schuld zurückbezahlt ist (Biffl, 2007). Dadurch wird die Armut weiter verfestigt und im Fall eines Familienregresses eventuell auch auf die Familie ausgedehnt. In einer angespannten Arbeitsmarktsituation, die durch einen Mangel an geeigneten Arbeitsmöglichkeiten geprägt ist, wird eine repressive Ausgestaltung von sozialpolitischen Leistungen, denen eigentlich die Aufgabe zukommt, gegen das Armutsrisiko abzusichern, zu einer Lohnsubvention im Niedriglohnbereich (staatlich subventionierte „Working Poor“).

Neben der Ausgestaltung der Leistung selbst kommt somit auch den arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen eine wesentliche Rolle zu. Bei hohen Stellenandrangsziffern - das Verhältnis von Arbeitsuchenden zu offenen Stellen - und hoher Sockelarbeitslosigkeit kann die raffinierteste Leistungsausgestaltung nichts an der Arbeitsplatzknappheit ändern. Ähnlich stellt sich die Situation im Falle der Ersatzrate dar. Diese ergibt sich aus dem Verhältnis von Sozialleistung zum letzten bzw. zu einem möglichen Erwerbseinkommen. Hohe Ersatzraten können einen niedrigen Arbeitsanreiz darstellen. Um die Arbeitsaufnahme mittels monetärer Maßnahmen attraktiver zu machen, bestehen zwei Möglichkeiten: erstens die Leistungen zu senken oder zweitens die Einkommen zu erhöhen. Einer adäquaten Absicherung gegen das Armutsrisiko kommt auch aus wirtschaftspolitischen Überlegungen eine wesentliche Funktion zu. Zum einen wirkt sie gegen einen erhöhten Lohndruck nach unten und zum anderen stärkt sie die Konsumnachfrage. Die mit der Sozialhilfe verbundenen Problemlagen lassen sich durch eine verbesserte Ausgestaltung bzw. Umgestaltung der Sozialhilfe mildern. Um aber die ursächlichen Gründe zu beheben, sind andere Politikbereiche gefragt.

In Österreich haben weit mehr Menschen Anspruch auf Sozialhilfe als diese tatsächlich beziehen. Die Gründe, warum vor einer Inanspruchnahme zurückgeschreckt wird, sind vielfältig: Die abschreckende Wirkung der Regressregelungen, die strenge Bedarfsprüfung, hoher Informations- und Administrationsaufwand und die stigmatisierende Wirkung - diesbezüglich bestehen Unterschiede nach Geschlecht, Familientyp und Gemeindegröße (Stadt/Land) - sind einige davon. Die zuständige Behörde ist die örtliche Bezirksverwaltungsbehörde, sodass in kleinen und mittleren Gemeinden keine Anonymität gegeben und die abschreckende Wirkung dadurch besonders hoch ist. Berechnungen über die Inanspruchnahme der Sozialhilfe in Österreich mit Hilfe von Simulationsmodellen (Fuchs, 2008) kommen zu dem Ergebnis, dass diese Leistung in etwa von der Hälfte aller Personen bzw. Haushalte, die potentiell berechtigt wären, auch in Anspruch genommen wird (Take-Up-Rate von rund 50%⁷⁶).

Nicht nur in Österreich, sondern auch in anderen EU-Ländern ist die Sozialhilfe im Vergleich zu anderen Sozialleistungen durch hohe Non-Take-Up-Raten (zwischen 20% und 60%) gekennzeichnet (Hernanz et al., 2004 in Fuchs, 2008). Hohe Non-Take-Up-Raten stellen das Ziel wohlfahrtsstaatlicher Instrumente, ein Auffangnetz für Bedürftige zu sein, in Frage. Sie sind weiters ein Indiz für verdeckte Armut (Dimmel, 2008). Die Vorschläge zur Erhöhung der Leistungsanspruchnahme setzen auf mehreren Ebenen an: Die Etablierung eines effizienten Rechtsschutzes, eines adäquaten Verfahrensrechts und einer schnellen Entscheidungsfindung. Andere Vorschläge würden zugleich auch die Gefahr der Sozialhilfe, zur Armutsfalle zu werden, reduzieren: die Abschaffung der Rückzahlungspflicht, die Entschärfung und Vereinheitlichung des Familienregresses sowie die Lockerung der Vermögensregelung, Güter, die zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit bzw. im Zuge von Kinderbetreuungspflichten notwendig sind (etwa ein Auto), sollten ebenso wie eine ortsübliche Wohnung von der Vermögensveräußerung ausge-

76 Je nach Berechnungsszenario ergibt sich eine Non-Take-Up-Rate zwischen 49% und 61% (die Take-Up-Rate liegt demnach zwischen 51% und 39%), für die potentiell zustehenden Ausgaben wurden Ergebnisse zwischen 39% und 53% errechnet (Fuchs, 2008).

nommen werden. Auch die Einführung einer Vermögensfreigrenze, die Ersparnisse zumindest in geringem Umfang zulässt, wäre eine Verbesserung.

Im Zentrum der Diskussion um die bedarfsorientierte Mindestsicherung - die die Sozialhilfe ersetzen soll - stehen die bundesweit einheitliche Ausgestaltung der Zugangsregelungen (Richtsätze, Vermögensregelungen, Rechtssicherheit), die Erhöhung der Richtsätze, die Einbeziehung in die Krankenversicherung und ein erweiterter Zugang zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Ob es damit gelingt, die derzeitigen Problemlagen zu verbessern, wird nicht zuletzt auch an den Details der Ausgestaltung liegen.

6.3. Umverteilungswirkung der Familienpolitik in Österreich

EVA FESTL, ALOIS GUGER, KÄTHE KNITTLER

6.3.1. Konzeptionelle Aspekte der Familienpolitik

Aus ökonomischer Sicht können für die Familienförderung sowohl alloкатive als auch distributive Gründe ins Treffen geführt werden. Während sich effizienz- bzw. wachstumspolitische Argumente am gesellschaftlichen Nutzen von Kindern und deren Humanvermögen orientieren, stehen die Vermeidung von Kinderarmut und Gerechtigkeitsvorstellungen im Zentrum von verteilungs- bzw. sozialpolitischen Begründungen für Familienpolitik, die den Schwerpunkt des vorliegenden Kapitels bilden. Sie umfassen horizontale wie vertikale Verteilungsziele, die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums und die Umverteilung zwischen den Geschlechtern.

Die horizontale Umverteilung dient dem Zweck eines Lastenausgleichs zwischen kinderlosen Haushalten und solchen mit unterhaltspflichtigen Kindern. Da Eltern aufgrund der Unterhaltspflicht ihren Kindern gegenüber zwangsläufig Mehrkosten

erwachsen, ist ihr frei disponibles Einkommen im Vergleich zu Erwachsenen ohne Kinder mit gleichem Bruttoeinkommen eingeschränkt. Traditionellerweise kommt der horizontalen Umverteilung in Österreich der größte Stellenwert zu, was am hohen Anteil der monetären Transfers (Geldleistungen und steuerliche Entlastungen) ersichtlich wird, auf die alle Familien mit Kindern ungeachtet weiterer Kriterien - wie beispielsweise dem Einkommen - Anspruch haben (Badelt, 1996). In Österreich waren 2005 über 80% der in der ESSOSS-Datenbank erfassten Familienleistungen Geldleistungen, 94% davon waren an keine Bedürftigkeitsprüfung gekoppelt. Einzig in Luxemburg war der Anteil der Geldleistungen gemessen am BIP noch höher (Eurostat). Inwieweit durch das familienpolitische Instrumentarium eine vertikale Umverteilung zwischen Familien höherer Einkommensschichten zu Familien mit niedrigen Einkommen erfolgen soll, ist prinzipiell unklar. Zweifelsohne gelten die nutzentheoretischen Argumente für eine vertikale Umverteilung auch für Familien im Speziellen. So ist der Philosophie des Utilitarismus zufolge der Nutzengewinn öffentlicher Leistungen für BezieherInnen niedriger Einkommen höher als der durch Abgaben bedingte Wohlfahrtsverlust höherer EinkommensbezieherInnen.

Weiters können auch alloкатive Argumente für eine Umverteilung von oben nach unten ins Treffen geführt werden: Solange in den Industrieländern der Wachstumsprozess durch zu hohe Ersparnisse begrenzt ist, führt eine egalitärere Einkommensverteilung zu höherer Nachfrage, Beschäftigung und Wachstum, denn die Konsumquote, der Anteil der Konsumausgaben am verfügbaren Einkommen, sinkt mit zunehmender Einkommenshöhe (Guger, 1998A, S. 7f). Selbst wenn die vertikale Umverteilung kein primäres Ziel der Familienpolitik ist, ist die Frage der vertikalen Gerechtigkeit nicht zuletzt eine relevante Referenzgröße, wenn es gilt, geplante oder bereits gesetzte familienpolitische Maßnahmen zu analysieren und zu bewerten.

Obwohl die familienbezogenen Leistungen des Bundes - ähnlich wie jene der skandinavischen Länder - nicht an einkommensbezogene Anspruchsvoraussetzungen gekoppelt

sind und daher primär auf horizontale Umverteilungsziele abstellen, tragen die familienbezogenen Leistungen, die vornehmlich durch den Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) finanziert werden, auch in beachtlichem Maße zur vertikalen Umverteilung bei⁷⁷. Guger (1998B) zufolge erhielt das untere Einkommensdrittel Leistungen in 3-facher Höhe seiner Einzahlungen, während das obere Einkommensdrittel nur die Hälfte seiner Einzahlungen als Leistungen bezog (Guger, 1998B, S. 884).

Diese Nettoumverteilung hat sich seither verstärkt: Während in den neunziger Jahren nur die unteren 60% der Haushalte mit Kindern Nettoempfänger (FLAF-Leistungen minus Einzahlungen) gewesen waren, waren es im Jahr 2000 80% und zuletzt im Jahr 2005 90%. Die Haushalte mit Kindern im unteren Einkommensdrittel bezogen im Jahr 2005 Familienleistungen in 5½-facher Höhe ihrer Einzahlungen in den FLAF, das mittlere Drittel in 2-facher Höhe und das obere Drittel knapp mehr als sie einzahlten. Das Ausmaß dieser vertikalen Umverteilung durch die Familienpolitik ist das zentrale Thema dieses Beitrags.

6.3.2. Umfang und Struktur der Familienförderung

In Österreich wurden im Jahr 2006 laut ESSOSS-Datenbank rund 7,4 Mrd. € bzw. rund 10% der Sozialausgaben für familienbezogene Leistungen ausgegeben. Damit stellen sie nach den Ausgaben für Alter (41,2%) sowie für Krankheit und Gesundheit (25,5%) die drittgrößte Ausgabenkategorie der Sozialleistungen dar. Innerhalb der EU 27 werden im Schnitt 8% der Sozialausgaben für Familienleistungen aufgewendet.

Der horizontale Lastenausgleich von Familien ohne Kinder zu Familien mit Kindern erfolgt in Österreich primär über universelle Geldleistungen, gefolgt von der steuer-

⁷⁷ Die Senioritätsentlohnung hat in Österreich große Bedeutung für die Einkommenshöhe eines Haushalts und hat üblicherweise zur Folge, dass junge Eltern geringere Einkommen haben. Gleichzeitig beziehen junge Familien mit Kleinkindern neben den altersunabhängigen Leistungen öfter relativ höhere Leistungen (z. B. Kinderbetreuungsgeld), die nahe der Geburt eines Kindes ausbezahlt werden.

lichen Förderung, die überwiegend über Absatzbeträge erfolgt. Den Sachleistungen kommt gemessen am Gesamtvolumen (rund ein Fünftel) der familienbezogenen Leistungen eine untergeordnete Rolle zu. Die indirekten Geldleistungen in Form steuerlicher Absatzbeträge belaufen sich ebenfalls auf rund 20%; von geringem Umfang sind bedarfsgeprüfte Leistungen zur direkten Unterstützung einkommensschwacher Familien (rund 4%).

Sowohl im Bereich der Sachleistungen als auch der einkommensabhängigen Familienleistungen kommt den Ländern und Gemeinden mit rund 500 Mio. € eine große Bedeutung zu. Die direkten universellen Geldleistungen und die indirekte Förderung über Steuervergünstigungen fallen hingegen zur Gänze in den Kompetenz- und Finanzierungsbereich des Bundes. Übersicht 44 gibt einen Überblick über die familienbezogenen Leistungen der öffentlichen Hand in Österreich. Die Finanzierung der familienpolitischen Leistungen erfolgt primär über den FLAF (Beiträge und zweckgebundene Steuern), über das allgemeine Budget sowie über die Haushalte der Länder und Gemeinden.

6.3.2.1. Familienlastenausgleichsfonds

Der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) ist das wichtigste Finanzierungsinstrument familienpolitischer Leistungen und zugleich auch der größte Einzelfonds im österreichischen Budget. Mit Ausgaben in der Höhe von 5,4 Mrd. € im Jahr 2006 werden über den FLAF zwei Drittel aller familienbezogenen Leistungen abgewickelt. Seine Finanzierung erfolgt über Beiträge sowie über zweckgebundene Steuern. Allfällige Defizite werden über den Reservefonds bzw. über Zuschüsse aus dem Budget finanziert. Der FLAF ist zugleich auch ein Spiegelbild familienpolitischer Reformen, was sich sowohl in der Ausgabenstruktur als auch in der Ausgabenhöhe zeigt.

Übersicht 44: Familienpolitische Ausgaben der öffentlichen Hand, 2006

	Finanzierung	Mio. €	Anteile an insgesamt in %	Anteile an der jeweiligen Kategorie in %
<i>Direkte Geldleistungen</i>		4.541,1	55,1	100,0
Familienbeihilfe ¹⁾	FLAF	3.156,0		69,5
Kinderbetreuungsgeld einschließlich Karenzgeld	FLAF	921,9		20,3
Wohngeld	Krankenversicherung/FLAF	358,9		7,9
Unterhaltsvorschüsse	FLAF	101,0		2,2
Geldleistungen der Länder ohne Bedürftigkeitsprüfung	Länder	3,3		0,1
<i>Indirekte Geldleistungen (steuerliche Leistungen)</i>		1.686,0	20,4	100,0
Kinderabsetzbetrag	Est/Bund und Länder	1.158,0		68,7
AlleinvertiennerInnenabsetzbetrag (einschließlich Kinderzuschläge)	Est/Bund und Länder	345,0		20,5
AlleinerzieherInnenabsetzbetrag (einschließlich Kinderzuschläge)	Est/Bund und Länder	115,0		6,8
Unterhaltsabsetzbetrag	Est/Bund und Länder	68,0		4,0
<i>Sachleistungen</i>		1.627,4	19,7	100,0
Kindergärten	Länder und Gemeinden	885,9		54,4
Schulbücher	FLAF	100,5		6,2
Freifahrt und Fahrtbeihilfen (SchülerInnen und Lehrlinge) ¹⁾	FLAF	375,5		23,1
Mutter-Kind-Pass	FLAF	33,0		2,0
Familienberatungsstellen	FLAF	10,9		0,7
Sachleistungen der Länder und Ge- meinden ohne Bedürftigkeitsprüfung	Länder und Gemeinden	221,6		13,6
<i>Bedarfsgeprüfte Leistungen</i>		361,6	4,4	100,0
Zuschuss zum Kinderbetreuungsgeld	FLAF	78,3		21,6
Sonstige Geldleistungen	FLAF	2,0		0,6
Geld- und Sachleistungen der Länder und Gemeinden	Länder und Gemeinden	281,3		77,8
<i>Sonstige Geld- und Sachleistungen</i>		31,9	0,4	
Insgesamt		8.247,9	100,0	

Q: ESSOSS-Datenbank, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Bundesministerium für Finanzen, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. FLAF . . . Familienlastenausgleichsfonds. Est . . . Einkommensteuer. – ¹⁾ Einschließlich der Zahlungen der Selbstträger/Gebietskörperschaften.

EINNAHMENSTRUKTUR

Der FLAF finanziert sich überwiegend über die DienstgeberInnenbeiträge⁷⁸ zum Familienlastenausgleichsfonds (2005 65,4%, 2006 68,7%). Aus finanztechnischer Sicht sind die DienstgeberInnenbeiträge mit einer zweckgebundenen Steuer auf die Bruttolohnsumme (4,5%) gleichzusetzen. Die zweitwichtigste Finanzierungsquelle ist die Abgeltung von Ansätzen für Einkommensteuern⁷⁹, ein jährlicher Fixbetrag von 690,4 Mio. € (2005 und 2006 je 12,8%), gefolgt von den Anteilen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer (2005 7,8%, 2006 8,3%). Die Beiträge der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe (0,1%), die Einnahmen aus rückbezahlten Unterhaltsvorschüssen (0,8%), aus Selbstbehalten (0,5%) sowie aus dem Ersatz der Selbstträger für den Mehrkindzuschlag (0,04%) liegen 2006 unter der 1%-Marke.

Übersicht 45: Einnahmen des Familienlastenausgleichsfonds

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Mio. €										
DienstgeberInnenbeiträge	2.782,6	2.853,4	2.944,7	3.035,6	3.140,1	3.262,2	3.333,1	3.386,3	3.445,5	3.538,7	3.713,1
Anteile aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer	360,4	371,3	397,9	399,4	404,8	448,6	414,3	415,6	425,0	419,8	448,4
Mehrkindzuschlag (Ersatz von Selbstträgern)						2,6	2,6	2,5	2,4	2,0	2,1
Rückgezahlte Unterhaltsvorschüsse	29,9	30,2	32,6	33,3	37,2	38,0	38,6	38,5	42,1	43,2	45,0
Beiträge von Land- und forstwirtschaftlichen Betrieben	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,4	6,3	6,3	6,3	6,2
Beitrag der Länder	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	11,5	11,1	11,1	11,1
Abgeltung von Ansätzen für Einkommensteuern	690,4	690,4	690,4	690,4	690,4	690,4	690,4	690,4	690,4	690,4	690,4
Selbstbehalte	21,7	21,5	21,6	22,9	22,9	22,5	23,4	22,9	22,6	23,0	24,6
Ersatz vom Reservefonds	61,9							294,5	407,3	673,6	465,8
Insgesamt	3.963,9	3.983,8	4.104,2	4.198,6	4.312,4	4.481,3	4.519,5	4.868,5	5.052,7	5.408,1	5.406,7

Q: Kammer für Arbeiter und Angestellte (1996 bis 2008).

⁷⁸ Die DienstgeberInnenbeiträge zum FLAF gehen auf einen partiellen Lohnverzicht im Rahmen des zweiten Lohn-Preis-Abkommens im Jahr 1948 zurück. Aufgrund des historischen Ursprungs gilt es als umstritten, ob diese Abgabe auf die Lohnsumme als Beitrag der ArbeitnehmerInnen oder der ArbeitgeberInnen anzusehen ist. In der VGR und der funktionalen Verteilungsanalyse werden die FLAF-Beiträge der Lohnsumme zugerechnet, sie erhöhen also die Lohnquote.

⁷⁹ Diese werden seit 1978 vom Finanzministerium an den FLAF als Abgeltung für die Familienbeihilfe, die als Ersatz für den abgeschafften Kinderabsetzbetrag erhöht wurde, überwiesen.

Die Finanzierungsstruktur des FLAF ist über den Vergleichszeitraum 1996 bis 2006 im Wesentlichen unverändert geblieben. Die größten Schwankungen weist die Position „Ersatz vom Reservefonds“ auf, über den allfällige Defizite abgedeckt bzw. Überschüsse aufgefangen werden (Übersicht 45). Wird dieser Auffangposten nicht mitberücksichtigt, so haben die DienstgeberInnenbeiträge leicht an Bedeutung gewonnen und die Abgeltung von Ansätzen für Einkommensteuern leicht an Bedeutung verloren.

SELBSTTRÄGERSCHAFT

Bund, Länder und Gemeinden ab 2.000 EinwohnerInnen sowie gemeinnützige Krankenanstalten waren bis Mai 2008 als sogenannte Selbstträger von der Zahlung der DienstgeberInnenbeiträge an den FLAF befreit und hatten im Gegenzug für Familienbeihilfe und Ausgaben für den Mutter-Kind-Pass-Bonus ihrer DienstnehmerInnen selbst aufzukommen. Rund 6,4% der Gesamtleistungen für die Familienbeihilfe wurden über die Selbstträgerschaft finanziert. Insgesamt entsprachen die Aufwendungen der Selbstträger im Jahr 2006 202,3 Mio. €, davon wurden knapp ein Drittel über das allgemeine Budget (unterstellte Sozialbeiträge) und gut zwei Drittel von den Budgets der Länder und Gemeinden finanziert. Alle übrigen Leistungen des FLAF können von Beschäftigten der Selbstträger ohne Ersatzleistung seitens der Gebietskörperschaften bezogen werden.

AUSGABENSTRUKTUR

Die Ausgabenstruktur des FLAF wie auch die Familienförderung insgesamt in Österreich sind von universellen Geldleistungen dominiert. Realtransfers und bedarfsgeprüfte Geldleistungen spielen innerhalb des FLAF kaum eine Rolle.

Die größte Ausgabenkategorie innerhalb des FLAF im Jahr 2006 war die Familienbeihilfe mit 2,954 Mrd. € bzw. 55%, gefolgt vom Kinderbetreuungsgeld mit 916 Mio. € bzw. 17%. Durch die Einführung des Kinderbetreuungsgeldes 2002 wurde der Anteil der universellen Geldleistungen am Gesamtvolumen des FLAF weiter erhöht. Sachleistungen, wie die bildungs- und gesundheitspolitisch motivierten Realtransfers (Schulbücher, Mutter-Kind-Pass, SchülerInnen- und Lehrlingsfreifahrt) spielen lediglich eine untergeordnete Rolle (gut 9%; Übersicht 46, Abbildung 12).

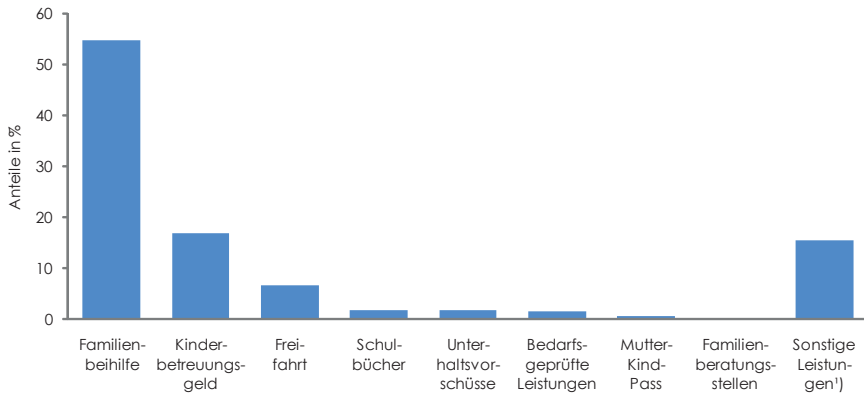
Die Finanzierung der Kinderbetreuungseinrichtungen, denen unter den Sachleistungen die bedeutendste Rolle zukommt, ist nicht im FLAF verankert, sondern erfolgt über die Budgets der Länder und Gemeinden. Ebenso wird die Finanzierung von bedarfsgeprüften Leistungen zur Unterstützung einkommensschwacher Familien hauptsächlich über die Länder und Gemeinden abgewickelt, innerhalb des FLAF (u. a. Härteausgleich, Zuschuss zum Kinderbetreuungsgeld) spielen sie gemessen am Gesamtvolumen mit 1,5% kaum eine Rolle.

Übersicht 146: Ausgaben des Familienlastenausgleichsfonds

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
						Mio. €					
Familienbeihilfe	2.370,9	2.302,5	2.305,6	2.516,0	2.711,0	2.718,2	2.738,4	2.887,1	2.908,6	2.946,0	2.954,0
Karenzgeld	586,0	571,0	523,0	408,0	350,0	343,0	511,0	336,0	61,3	9,8	5,5
Kinderbetreuungsgeld							146,6	545,2	863,5	914,6	916,4
Zuschuss zum Kinderbetreuungsgeld							5,6	30,8	58,1	70,6	78,3
Wochengeld und Betriebshilfe							225,0	235,0	234,0	248,0	257,0
Geburtenbeihilfen	181,0	215,1	198,5	204,4	207,7						
Mutter-Kind-Pass-Bonus	107,2	27,8	0,0								
Mutter-Kind-Pass			5,9	8,3	7,5	7,5	7,4	2,8	0,3	0,0	0,2
Kleinkindbeihilfe	38,3	27,7	34,0	30,6	25,3	29,1	29,2	29,0	39,3	32,4	33,0
Wiedereinstiegsbeihilfe	0,1	0,9	1,1	1,2	1,1	1,1	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Schulfahrtbeihilfen (einschließlich Lehrlingsfahrtsbeihilfe)	0,7	0,6	0,7	1,5	1,2	1,2	0,4	0,2	0,2	0,0	0,0
Schülerfreifahrt (einschließlich Lehrlingsfreifahrt)	3,0	1,9	1,9	2,1	2,1	2,0	2,0	8,2	8,9	9,7	9,5
Schulbücher	329,9	304,7	286,2	295,3	298,5	302,2	321,7	327,3	335,3	337,6	366,0
Familienhärteausgleich	87,4	87,2	87,6	94,9	92,2	89,8	95,1	95,7	99,9	98,4	100,5
Familienberatungsstellen	0,8	1,1	1,1	1,2	0,8	1,0	1,1	1,0	1,1	1,2	1,9
Unterhaltsvorschüsse	7,3	7,4	8,0	8,0	9,1	10,2	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9
Überschuss an Reservefonds	66,7	71,5	75,7	78,9	81,4	83,7	88,0	93,4	98,4	100,9	101,0
Sonstige Leistungen ¹⁾	0,0	189,4	426,4	453,7	104,6	62,0	33,2	0,0	0,0	0,0	0,0
	184,3	175,0	147,9	94,3	418,4	604,0	303,0	268,0	334,0	629,0	573,0
Insgesamt	3.963,6	3.983,8	4.103,6	4.198,4	4.310,9	4.480,0	4.518,3	4.870,6	5.053,8	5.409,1	5.407,2

Q: Kammer für Arbeiter und Angestellte (1996 bis 2008); KUG ... Karenzurlaubsgeld. – ¹⁾ Beiträge zur Sozialversicherung, Leistungserlöse.

Abbildung 12: Ausgaben des Familienlastenausgleichsfonds, 2006



Q: Kammer für Arbeiter und Angestellte (1996 bis 2008). - ¹⁾ Beiträge zur Sozialversicherung, Leistungersatz.

Die bedeutendste Änderung der Ausgabenstruktur des FLAF seit 1996 stellt die Einführung des Kinderbetreuungsgeldes im Jahr 2002 dar. Das bis dahin bestehende Karenzgeld war als Versicherungsleistung konzipiert und wurde zu je 50% aus dem FLAF und der Arbeitslosenversicherung finanziert. Mit der Einführung des Kinderbetreuungsgeldes wurde der Kreis der Bezugsberechtigten ausgedehnt, und die Finanzierung der Leistungen erfolgt seit 2002 ausschließlich über den FLAF. Auch die Anhebung der Familienbeihilfe 2000 und 2003 sowie die Einführung der Mehrkindstaffelung⁸⁰, womit die Höhe der Familienbeihilfe pro Kind mit der Kinderanzahl steigt, haben zum Ausgabenwachstum des FLAF beigetragen.

⁸⁰ Die Mehrkindstaffelung war bis 2000 im Rahmen des Kinderabsetzbetrages verankert. Erst ab 2000 ist der Kinderabsetzbetrag unabhängig von der Kinderanzahl für jedes Kind gleich hoch.

Aus verteilungspolitischer Sicht tragen hauptsächlich die einkommensunabhängigen Geldleistungen (Kindergeld, Familienbeihilfe) zum horizontalen Lastenausgleich bei. Dennoch ergibt sich auch hierdurch ein progressives Element, da diese einkommensunabhängigen Transfers in einkommensschwachen Haushalten zu einem größeren Prozentsatz zum verfügbaren Haushaltseinkommen beitragen als in einkommensstarken. Zum anderen zeigt sich auch ein Element der vertikalen Umverteilung, da ein überwiegender Teil der familienbezogenen Leistungen in den Zeitraum rund um die Geburt des Kindes fällt und Jungfamilien aufgrund der Bedeutung der Seniorität in den österreichischen Entlohnungssystemen in den niedrigen Einkommensschichten stärker vertreten sind.

DEFIZIT BZW. ÜBERSCHUSS DES FLAF

Die Einnahmen des FLAF sind im Wesentlichen von der wirtschaftlichen Entwicklung (Konjunktur und Beschäftigung) abhängig. Die Ausgaben bestimmen sich hingegen hauptsächlich über demographische Entwicklungen und durch politische Entscheidungen. Die Einnahmen und Ausgaben des FLAF stehen somit in keinem direkten Zusammenhang. Allfällige Überschüsse (1997 bis 2002) werden an den Reservefonds überwiesen, Defizite (1991 bis 1996 und ab 2003) des FLAF werden über den Reservefonds bzw. das Budget abgedeckt.

Ab der zweiten Hälfte der neunziger Jahre verzeichnete der FLAF infolge der Sparpakete und den damit verbundenen familienpolitischen Leistungskürzungen nach Jahren steigender Defizite rasch wachsende Überschüsse.

Mit dem Jahr 2000 reduzierten sich die Überschüsse durch den Ausbau familienpolitischer Leistungen allerdings wieder schnell und schlugen ab 2002 in ein erneut wachsendes Defizit um, wobei sich die größte Ausgabendynamik durch das 2002 eingeführte Kinderbetreuungsgeld ergab. Im Jahr 2005 zeigte sich das bislang höchst-

te Defizit von 674 Mio. € bzw. 12,5% des FLAF, um im darauf folgenden Jahr wieder leicht zu sinken (2006 466 Mio. € bzw. 8,6%). Durch die Maßnahmenausweitung im Jahr 2008 und im Rahmen der vorgezogenen Steuerreform ist mit einem Fortbestand der Defizite zu rechnen.

6.3.2.2. Steuern und Steuerfreibeträge

Die indirekte Förderung von Familien über Steuervergünstigungen im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuer stellt mit rund 20% der familienpolitischen Ausgaben nach den direkten Geldleistungen das zweite Standbein der österreichischen Familienförderung dar. Die Finanzierung erfolgt hierbei nicht über den FLAF, sondern über allgemeine Steuern bzw. über geringere Steuereinnahmen.

Der steuerlichen Entlastung innerhalb der Lohn- bzw. Einkommensbesteuerung stehen steuertechnisch betrachtet prinzipiell zwei Möglichkeiten offen, nämlich Freibeträge und Absetzbeträge. Den Freibeträgen - diese reduzieren die Steuerbemessungsgrundlage - kommt im Fall einer progressiv ausgestalteten Einkommensteuer eine regressive Wirkung zu, da die Steuerersparnis mit steigendem Einkommen zunimmt. Im Gegensatz dazu haben Absetzbeträge - diese reduzieren die Steuerschuld - eine progressive Wirkung, allerdings erst ab jenem Einkommensbereich, ab dem Steuern abgeführt werden müssen. EinkommensbezieherInnen unter der Steuergrenze können von dieser Maßnahme nicht profitieren. Soll dieser Effekt vermieden werden, kann der Absetzbetrag als Negativsteuer ausbezahlt werden.

Die indirekte Familienförderung kennt seit Mitte der neunziger Jahre vier unterschiedliche Absetzbeträge: den Kinderabsetzbetrag (KAB), den AlleinerzieherInnen- bzw. AlleinverdienerInnenabsetzbetrag (AEAB bzw. AVAB; Auszahlung als Negativsteuer ab 1999 in jeweils voller Höhe) sowie den Unterhaltsabsetzbetrag. Der Kinderabsetzbetrag, der volumenstärkste unter den Absetzbeträgen, gleicht aufgrund seiner

Ausgestaltung einem monetären Transfer, da er gemeinsam mit der Kinderbeihilfe - bei zu geringem Einkommen als Negativsteuer - automatisch ausbezahlt wird. Auf den Kinderabsetzbetrag entfielen im Jahr 2006 rund 1,16 Mrd. €. Über den AVAB flossen geschätzte 345 Mio. € in rund 600.000 Haushalte und der AEAB unterstützte mit einem Finanzvolumen von 115 Mio. € geschätzte 200.000 Haushalte. AVAB und AEAB werden ebenfalls als Negativsteuer ausbezahlt⁸¹, allerdings erst bei Geltendmachung über die ArbeitnehmerInnenveranlagung bzw. den Einkommensteuerausgleich.

Soll die zunehmende finanzielle Belastung mit steigender Kinderanzahl steuerlich berücksichtigt werden, so ist dies durch die Ausgestaltung von nach Kinderanzahl gestaffelter, absetzbarer Fixbeträge möglich. So war beispielsweise der Kinderabsetzbetrag bis zum Jahr 2000 mit einer Mehrkindstaffelung versehen, seitdem ist für jedes Kind ein einheitlicher Betrag von 50,9 € monatlich absetzbar.

Im Gegenzug wurde der Mehrkindzuschlag für jedes dritte und jedes weitere Kind als Absetzbetrag, der bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze geltend gemacht werden kann, eingeführt und die Familienbeihilfe im Rahmen des FLAF mit einer Mehrkindstaffelung (ab 2000) versehen. AVAB und AEAB waren von Mitte der neunziger Jahre bis Mitte 2000 für jedes Kind einheitlich und wurden ab 2004 mit einer Mehrkindstaffelung ausgestaltet (Übersicht 47).

81 Seit der Familienreform 1998 wurden mit Wirksamkeitsbeginn 1. Jänner 1999 AVAB und AEAB in voller Höhe als Negativsteuer ausbezahlt, davor erfolgte die Auszahlung als Fixbetrag in der Höhe von 145,3 €.

Übersicht 47: Steuerabsetzbeträge der Familienförderung in Österreich, 1996, 2000 und 2005

	1996	2000	2005
	Kinderabsetzbetrag in € pro Monat		
1. Kind	25,4	50,9	50,9
2. Kind	38,2	50,9	50,9
Ab dem 3. Kind	50,9	50,9	50,9
<i>Wird als Negativsteuer in voller Höhe ausbezahlt</i>			
	AlleinverdienerInnen- und AlleinerzieherInnenabsetzbetrag in € pro Jahr		
AVAB ohne Kind	363,4	363,4	
AEAB und AVAB mit einem Kind			494
zwei Kindern			669
drei Kindern			889
Jedes weitere Kind zusätzlich			220
Bei Auszahlung als Negativsteuer	Höchstens 145,3	In jeweils voller Höhe	
	Unterhaltsabsetzbetrag in € pro Monat		
1. Kind	25,44	25,44	25,50
2. Kind	38,15	38,15	38,20
Ab dem 3. Kind	50,87	50,87	50,90

Q: Kammer für Arbeiter und Angestellte (1996 bis 2008).

Erst mit der Einführung des Freibetrages für Kinderbetreuungskosten erhalten auch Freibeträge als allgemeines Förderinstrument wieder Einzug in die österreichische Familienförderung (Guger et al., 2009, Abschnitt 6.3.3.5).

6.3.2.3. Sozialversicherung

Durch die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der Krankenversicherung und die überwiegend beitragsfreie Mitversicherung von EhepartnerInnen stellt auch die Sozialversicherung eine wichtige Komponente der österreichischen Familienförderung dar. Ein Viertel der 8,2 Mio. krankenversicherten Personen erhält ihren Versicherungsanspruch über die Mitversicherung (Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, 2008A), davon sind rund drei Viertel (77%) Kinder und Jugendliche, die bei ihren Eltern mitversichert sind, und knapp ein Viertel entfällt auf mitversicherte

Ehe- oder LebenspartnerInnen (94% Frauen, 6% Männer)⁸². Durch die Möglichkeit der Mitversicherung von Angehörigen (auch PartnerInnen ohne Kinder) ist nicht nur ein horizontaler Lastenausgleich zwischen kinderlosen und Versicherten mit Kindern gegeben, sie wird auch von allen Versicherten - in Abhängigkeit vom Einkommen - mitgetragen. Zugleich wird durch die umfassende und teilweise kostenfreie Mitversicherung von Ehe- und LebenspartnerInnen auch das Modell der Versorgerehe indirekt gefördert.

Die Ausgaben der Krankenversicherung für die Leistungen der Versicherten beliefen sich 2007 auf 12,4 Mrd. € (Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, 2008B), davon entfielen rund 15% auf Leistungen der mitversicherten Angehörigen. Für die Frage der Verteilungswirkung im Rahmen eines auf dem Sozialversicherungsprinzip beruhenden Sicherungssystems wären allerdings auch die Beitragsleistungen und nicht nur die erhaltenen Leistungen von Relevanz. Für die Mitversicherten Ehe- und LebenspartnerInnen lässt sich aber aufgrund fehlender Einkommensdaten kein hypothetischer Beitragssatz berechnen, sodass keine eindeutige Aussage über die horizontale Verteilungswirkung möglich ist (siehe Abschnitt 5.1.1). Für die Umverteilungswirkung der Mitversicherung von Kindern sind folgende Einflussfaktoren maßgebend: erstens die Kinderanzahl je Einkommensgruppe und zweitens die Dauer der Mitversicherung. Der Anteil der Kinder mit langer Ausbildungsdauer (u. a. Studium) ist in hohen Einkommensschichten wesentlich größer als in niedrigen (siehe Kapitel 6.4).

Das Wochengeld, als Einkommensersatzleistung für unselbständig beschäftigte Frauen (und seit 1. Jänner 2008 für freie Dienstnehmerinnen), zählt zu den wichtigsten direkten Familienleistungen der Sozialversicherung⁸³. Die Finanzierung dieser direkten Geld-

82 Der 2001 eingeführte Zusatzbeitrag für die Mitversicherung von EhepartnerInnen ohne Kinder oder Betreuungspflichten beläuft sich auf 3,4% der Beitragsgrundlage des bzw. der Versicherten und ist deutlich günstiger als die Kosten für eine freiwillige Selbstversicherung, wobei auch in diesem Fall der Beitragssatz vergleichsweise gering ausfallen kann, wenn um Herabsetzung der Bemessungsgrundlage angesucht wird. Die Anspruchsvoraussetzung für eine kostenfreie Mitversicherung ist sehr weit gefasst, sodass lediglich eine geringe Personenanzahl (rund 18.000) auf die Zahlung des Zusatzbetrages angewiesen ist. Die Einnahmen des Hauptverbandes der Sozialversicherung hiervon belaufen sich auf geschätzte 13,5 Mio. €.

83 Für Gewerbetreibende und Bäuerinnen entspricht dies der Betriebshilfe (Kammer für Arbeiter und Angestellte, 2007).

leistungen, deren Aufwendungen sich 2006 auf rund 358 Mio. € für gut 58.000 Leistungsbezieherinnen beliefen, erfolgte zu 30% über die Krankenversicherung und zu 70% über den FLAF. Die Leistungshöhe ist vom vorhergehenden Einkommen abhängig und kennt im Gegensatz zu den übrigen Geldleistungen der Sozialversicherung keine maximale Leistungshöhe.

Die Anrechnung von Kinderbetreuungszeiten auf die Pension (vier Jahre pro Kind) sowie die Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten im Rahmen des Arbeitslosengeldes sind weitere Elemente der Familienförderung innerhalb der gesetzlichen Sozialversicherung. Weiters ist der Anspruch von Angehörigen auf Hinterbliebenenrente mit jährlichen Aufwendungen in der Höhe von rund 3,6 Mrd. € zu nennen (Festl - Lutz - Schratzenstaller, 2009).

6.3.2.4. Kindergärten

Kindergärten sind die wichtigste Sachleistung der österreichischen Familienförderung und stellten mit rund 63% den Großteil der öffentlichen und privaten institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen im Jahr 2005. Im Gegensatz zu den familienpolitischen Geldleistungen die vom Bund getragen werden, entfällt die Finanzierung der Kindergärten zur Gänze auf die Länder und Gemeinden. Die Kosten der institutionellen öffentlichen Kinderbetreuung belaufen sich auf ein Zehntel der familienbezogenen Leistungen der öffentlichen Hand bzw. auf gut die Hälfte der familienbezogenen Realtransfers (Sachleistungen; Übersicht 44).

Auf die Gemeinden (ohne Wien) konzentrieren sich 55% der Ausgaben, gefolgt von Wien mit 26%, das aufgrund der Doppelrolle als Bundesland und Gemeinde eine Sonderrolle einnimmt, und den übrigen Bundesländern mit knapp 19%. Die zumeist einkommensabhängigen Beitragszahlungen der Eltern für die staatlichen Betreuungseinrichtungen beliefen sich im Jahr 2006 auf rund 113,4 Mio. € bzw. auf rund 10% der

staatlichen Ausgaben. Somit leisten auch die privaten Haushalte einen bedeutenden Finanzierungsanteil, wobei dieser Anteil stark zwischen den Bundesländern schwankt (Bayerl, 2008).

Innerhalb von Österreich gibt es kein quantitativ einheitliches Leistungsangebot an öffentlichen Kinderbetreuungsplätzen. Zwischen den Bundesländern bestehen deutliche Unterschiede hinsichtlich der Öffnungszeiten (Ganztages- oder Halbtageskindergärten, Öffnung und Essen über Mittag, Wochen- und Jahresöffnungszeit) sowie den Betreuungsquoten in Abhängigkeit vom Alter des Kindes (Statistik Austria, 2008D). Im internationalen Vergleich ist vor allem die vergleichsweise schlechte Betreuungslage der Unter-3-Jährigen auffällig, mit steigendem Alter der Kinder verbessert sich hingegen die Betreuungssituation. Die Betreuungsquote der Unter-4-Jährigen liegt in Österreich mit rund 46% deutlich unter dem Durchschnitt der EU 27 (rund 68%). Für die Altersgruppe der 4-Jährigen verringert sich die Betreuungslücke, hier liegt Österreich (mit 82%) nur knapp unter dem Durchschnitt der EU 27 und bei den 5-Jährigen liegt Österreich mit 93% bereits knapp darüber (Statistik Austria, 2008D). Hinsichtlich der Anzahl der zur Verfügung stehenden Kindergartenplätze und der Erwerbsfreundlichkeit ihrer Öffnungszeiten besteht nach wie vor ein hoher Nachholbedarf. Lediglich ein Drittel der Betreuungsplätze weist, laut dem Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf (VIF), erwerbsfreundliche Öffnungszeiten für 3-bis 5-Jährige auf.

6.3.2.5. Leistungen der Länder und Gemeinden

Während die direkten (universellen) und die indirekten Geldleistungen der Familienförderung nahezu vollständig in den Aufgabenbereich des Bundes fallen, kommt den Ländern und Gemeinden im Bereich der familienbezogenen Sachleistungen und den bedarfsgeprüften Leistungen eine bedeutende Rolle zu. Insgesamt wurden die familienpolitischen Leistungen des Bundes im Jahr 2006 um rund 500 Mio. € von den Ländern (85%) und Gemeinden (15%) ergänzt und beliefen sich auf 6% der

öffentlichen Ausgaben für Familienförderung bzw. auf 17%, wenn auch die Kindergartenfinanzierung hinzugerechnet wurde. Unter den Sachleistungen finanzieren die Länder und Gemeinden mit knapp 70% einschließlich Kindergärten bzw. 14% ohne Kindergärten einen wesentlichen Finanzierungsanteil. Mit Ausgaben in der Höhe von rund 280 Mio. € für einkommensabhängige Leistungen stellen sie den Großteil (78%) der bedarfsgeprüften Familienleistungen (Übersicht 44).

Obwohl bedarfsgeprüfte Familienleistungen in Relation zum Gesamtvolumen nur einen geringen Anteil haben, bilden sie jenen Leistungsbereich über den Ländern und Gemeinden der größte Einfluss- und Gestaltungsspielraum zukommt. Wobei zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede hinsichtlich Art, Umfang und Ausgestaltung der Leistungen bestehen. In den meisten Bundesländern gibt es spezielle Leistungen zur Unterstützung einkommensschwacher Familien (Familienzuschuss, Familienbonus, Familienhilfe) sowie für SchülerInnen und Lehrlinge (Schulsportwochenförderung, Schulstartbonus, Schulstarthilfe, Stipendien für SchülerInnen und StudentInnen, Lehrlingsbeihilfe). Ein weiterer Schwerpunkt findet sich bei den einkommensabhängigen Unterstützungen für die Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsbonus, Kinderbetreuungs-zuschuss oder -beihilfe, Landes-Kinderbetreuungsbeihilfe, Beitragsermäßigungen). Bedarfsgeprüfte Leistungen sind zum einen oft eine unverzichtbare Transferleistung für einkommensschwache Haushalte zur Sicherung ihres Einkommens bzw. zur Versorgungslage der Kinder, zum anderen können bedarfsgeprüfte Leistungen zu Problemlagen hinsichtlich sozialer Stigmatisierung, Armutsfallen und Schwellenphänomenen führen, wenn nicht eine sorgfältige Ausgestaltung und Abstimmung der unterschiedlichen Leistungen aufeinander erfolgt (Prettenthaler - Stern, 2008).

6.3.3. Umverteilungswirkungen der Familienpolitik

Der horizontale Lastenausgleich zwischen jenen, die Kinder zu versorgen haben, und jenen, die aktuell keine Kinderbetreuungspflichten haben, ist das primäre Ziel der österreichischen Familienpolitik. Wie im vorhergehenden Abschnitt dargestellt wurde, steht ein umfangreicher und differenzierter Leistungskatalog zur Verfügung, der, auch im internationalen Vergleich, durch einen hohen Anteil an Geldleistungen charakterisiert ist. Durch die Einführung des Kinderbetreuungsgeldes 2002 und das Familienpaket 2009 gewinnen die Geldleistungen weiter an Bedeutung. Obwohl die vertikale Verteilung zugunsten einkommensschwächerer Schichten nicht das vordergründige Anliegen der Familienpolitik ist, lassen sich deutliche Umverteilungseffekte feststellen.

Das Leistungsangebot familienpolitischer Maßnahmen hat über Struktur, Umfang und Ausgestaltung Einfluss auf Haushaltsentscheidungen wie: Wer von den PartnerInnen geht in Karenz und für wie lange? Lohnt sich die Aufnahme einer Vollzeiterwerbsarbeit, Teilzeitarbeit oder nicht? Somit beeinflussen staatliche Ausgaben nicht nur monetäre Verteilungseffekte, sondern auch die Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit sowie von Freizeit zwischen den Geschlechtern und Einkommensschichten.

Besonders in Haushalten mit Kleinkindern sind diese Verteilungseffekte relevant, da bedingt durch die Kinderbetreuungszeiten ein ungleich höheres Arbeitsausmaß, wenn bezahlte und unbezahlte Arbeit zusammen betrachtet werden, anfällt als in Haushalten ohne Kinder. Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit von Männern liegt - bezahlte und unbezahlte Arbeiten gemeinsam betrachtet - bei durchschnittlich 35,1 Stunden (über alle Altersgruppen), jene von Frauen hingegen bei 45,3 Stunden. Die höchste Gesamtarbeitsbelastung liegt bei Frauen mit einer 70-Stunden-Woche in der Altersgruppe der 30- bis 34-Jährigen. Männer im selben Alter arbeiten durchschnittlich knapp 48 Stunden wöchentlich. Jenseits der geleisteten Arbeitsvolumina unterscheidet

sich auch die Zusammensetzung der Arbeit zwischen den Geschlechtern sehr deutlich. Frauen verbringen im Durchschnitt ein knappes Drittel ihrer Arbeitszeit mit Hausarbeit, ein Drittel mit Kinderbetreuung und ein gutes Drittel (37%) mit Erwerbsarbeit. Für Männer verteilt sich die Arbeit wie folgt: 9% im Haushalt, 12% für Kinderbetreuung und knapp 80% Erwerbsarbeit. In Summe verbleibt Männern dieser Altersgruppe gut 20 Stunden mehr Freizeit. Die geleistete Gesamtarbeitszeit der Frauen übersteigt jene der Männer in allen Altersgruppen, und im Durchschnitt haben Männer wöchentlich 10 Stunden mehr Freizeit (Statistik Austria, 2003). Den Ergebnissen des Mikrozensus 2006 zufolge arbeiten in nur einem Fünftel der Familien, wo ein Paar mit minderjährigen Kindern lebt, beide Elternteile Vollzeit. In einem Viertel dieser Haushalte ist nur der Mann erwerbstätig, am häufigsten ist das Modell des Vollzeit erwerbstätigen Mannes mit einer Halbzeit arbeitenden Frau mit 38% vertreten. In Haushalten mit Kleinst- und Kleinkindern ist der Anteil der nicht-erwerbstätigen bzw. karenzierten Frauen besonders hoch. Das Modell des männlichen Hauptverdieners ist demzufolge das häufigste in Österreich. Wie Lutz in Guger et al. (2003) zeigt, sind genau in den ersten Lebensjahren eines Kindes die Einkommenseinbußen einer Frau am höchsten, die verglichen mit einer kinderlosen Frau kumuliert über den ganzen Lebensverlauf über 100.000 € ausmachen (Guger et al., 2003, S. 97).

Die unterschiedliche Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern schlägt sich nicht nur in einer ungleichen finanziellen Ressourcenverteilung der Markteinkommen, sondern auch in den daraus abgeleiteten Einkommensersatzleistungen (u. a. Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Pension) nieder und wirkt auf Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse innerhalb der Familie. Je nach Leistungsangebot und Ausgestaltung staatlicher Transfer- und Steuersysteme können tradierte Familienmuster und geschlechtsspezifische Arbeitsteilungen verfestigt oder aufgebrochen werden. Die Beurteilung, ob Verteilungswirkungen der Familienpolitik wünschenswert sind oder nicht, hängt zum einen - wie auch in andere Politikbereichen - von der familien- und emanzipationspolitischen Einstellung ab, greift aber auf jeden

Fall zu kurz, wenn nur die monetären Effekte betrachtet werden. Die hier vorliegende Verteilungsanalyse kann demnach nur ein, wenn auch ein wichtiger Beitrag zur Gesamtbeurteilung familienpolitischer Maßnahmen sein.

Im folgenden Abschnitt wird die Umverteilungswirkung von familienpolitischen Maßnahmen nach dem sozialen Status und nach Einkommensschichten untersucht. Bei der Analyse nach Einkommensschichten wird zum einen untersucht, wie sich das Leistungsvolumen auf die verschiedenen Einkommensbereiche verteilt und zum anderen, welche ökonomische Bedeutung den Leistungen auf Haushaltsebene zukommt. Im ersten Fall steht die Fragestellung, wie die Familienförderung zwischen den Einkommensbereichen umverteilt im Zentrum, und im zweiten Fall wird der Progressionsgrad der familienpolitischen Maßnahmen untersucht.

6.3.3.1. Umverteilungswirkung nach sozialem Status

Die Verteilung der familienpolitischen Leistungen nach sozialem Status bestimmt sich überwiegend über folgende Faktoren: die Kinderanzahl je sozialer Schicht, deren Altersstruktur und die schichtspezifische Ausbildungsdauer der Kinder.

Die Haushalte der Selbständigen bilden, ähnlich wie vor zehn Jahren (Guger - Mum, 1999), die kinderreichste Schicht, wobei unter den Haushalten der Bäuerinnen und Bauern sowohl der höchste Anteil an Haushalten mit Kindern (58%) als auch die höchste Kinderanzahl pro Haushalt (2,2 Kinder) zu finden sind (Übersicht 48). Die Haushalte der Freiberuflichen und der Gewerbetreibenden weisen mit 2 bzw. 1,9 Kindern pro Haushalt mit Kindern ebenfalls über dem österreichischen Durchschnitt (1,7 Kinder) liegende Werte auf, allerdings ist die Wahrscheinlichkeit auf Haushalte mit Kindern zu treffen - 36% bei den Freiberuflichen und 43% bei den Gewerbetreibenden - deutlich niedriger als bei den Bäuerinnen und Bauern. In absoluten Zahlen betrachtet, leben die meisten Kinder in Angestelltenhaushalten, da sie die größte soziale Gruppe bilden.

Durchschnittlich leben hier, wie auch in den Haushalten der ArbeiterInnen 1,7 Kinder in den Haushalten mit Kindern. Unter den unselbständig Beschäftigten finden sich unter den BeamtInnenhaushalten die meisten Haushalte mit Kindern - in fast jedem zweiten Haushalt lebt zumindest ein Kind -, die Kinderanzahl dieser Haushalte liegt jedoch leicht unter dem Gesamtdurchschnitt.

Es zeigt sich sehr deutlich, dass sich die familienpolitischen Leistungen in etwa wie die Anzahl der Kinder über die sozialen Schichten verteilen. In den Haushalten der Angestellten leben die meisten Kinder (40,9%) und dementsprechend fließt ihnen der größte Leistungsanteil (41,2%) zu. Auch in den übrigen sozialen Schichten besteht ebenfalls in etwa dasselbe Verhältnis zwischen Kinderanzahl und Leistungsanteil.

Übersicht 48: Haushalte und Kinder nach der sozialen Stellung der HauptverdienerInnen der Haushalte, 2005

	Haushalte Insgesamt	Insgesamt		Haushalte mit Kindern Kinder		Familienleistungen insgesamt	
	Anzahl	Anzahl	Anteile an allen Haus- halten in %	Je Haus- halt	Anteile in %	Anteile in %	Je Kind in € pro Monat
Unselbständig Beschäftigte	1.922.861	859.388	44,7	1,7	79,1	79,1	318
Angestellte, Vertragsbe- dienstete	1.049.727	444.401	42,3	1,7	40,9	41,2	319
ArbeiterInnen	673.673	316.316	47,0	1,7	29,5	30,1	324
BeamtInnen	199.461	98.671	49,5	1,6	8,7	7,9	287
Selbständige und mithel- fende Personen	204.289	93.962	46,0	2,0	10,2	9,4	291
Land- und Forstwirtschaft	59.259	34.268	57,8	2,2	4,0	3,6	288
Gewerbe	109.708	46.845	42,7	1,9	4,8	4,4	289
Freiberufliche Tätigkeit	35.322	12.849	36,4	2,0	1,4	1,3	309
PensionistInnen	1.191.378	51.474	4,3	1,4	3,9	3,5	286
Arbeitslose	109.192	41.614	38,1	1,6	3,5	3,4	311
Personen in Elternkarenz	17.319	17.319	100,0	1,8	1,7	3,3	622
SchülerInnen und Studie- rende, nicht berufstätige Hausfrauen, -männer, sons- tige erhaltene Personen	55.448	16.965	30,6	1,8	1,6	1,2	242
Insgesamt	3.500.485	1.080.723	30,9	1,7	100,0	100,0	317

Q: EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen.

Neben Kinderanzahl je sozialer Schicht und schichtspezifischer Ausbildungsdauer zählen die Altersstruktur, die durchschnittliche Kinderanzahl pro Haushalt und die Familienstruktur bzw. die daraus abgeleiteten Leistungsansprüche - Wochengeld, Kinderbetreuungsgeld, Alters- und Mehrkindstaffelung der Familienbeihilfe, Mehrkindzuschlag, AlleinverdienerInnenabsetzbetrag, AlleinerzieherInnenabsetzbetrag und Unterhaltsabsetzbetrag - zu den wichtigsten Einflussfaktoren für die schichtspezifische Verteilungswirkung und können zur Erklärung der Differenzen zwischen Leistungs- und Kinderanteil herangezogen werden. Besonders Personen in Elternkarenz weisen ein günstiges Verhältnis von Kinder- zu Leistungsanteil (1 : 1,96) auf, da viele Leistungen rund um die Geburt eines Kindes konzentriert sind.

Ein Vergleich mit 2000 zeigt, dass mit der Umstellung vom Karenz- zum Kinderbetreuungsgeld der relative Leistungsumfang für Haushalte mit Personen in Elternkarenz, die bäuerlichen Haushalte, die Haushalte der SchülerInnen und auch der ArbeiterInnen zugenommen hat.

Werden die Beitragsleistungen zum FLAF und bezogene familienpolitische Leistungen gegenübergestellt, so verdeutlicht sich die horizontale Umverteilungswirkung. Die Haushalte mit Kindern sind zu 90% Nettoleistungsempfänger, d. h., sie erhalten mehr familienpolitische Leistungen als sie in den FLAF einzahlen. Über die Finanzierungsstruktur (siehe Abschnitt 6.3.2) des FLAF ergibt sich aber auch eine Umverteilung zwischen den sozialen Gruppen, von der die Haushalte der BeamtInnen⁸⁴ und Selbständigen - überwiegend Haushalte der Bäuerinnen und Bauern - profitieren. Durch Einführung des Kinderbetreuungsgeldes wurde dieser Effekt weiter verstärkt.

⁸⁴ Die Sonderregelung der „Selbstträgerschaft“ für Bund, Länder und Gemeinden wurde 2008 aufgehoben, insofern ist davon auszugehen, dass die Verteilungswirkung zugunsten der BeamtInnen mittlerweile zurückgegangen ist.

6.3.3.2. Umverteilungswirkung nach Einkommensschichten

Im folgenden Abschnitt werden die Einkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte (unselbständig Beschäftigte, PensionistInnen, SchülerInnen, Studierende, Arbeitslose und Personen in Elternkarenz u. a.) herangezogen, die Selbständigen sind aus datentechnischen Gründen nicht erfasst. In einem ersten Schritt wird die Umverteilungswirkung zwischen den Einkommensschichten untersucht und analysiert, wie sich die familienpolitischen Leistungen über die Einkommensbereiche verteilen. Daran anschließend steht im Abschnitt „Relative Bedeutung der familienpolitischen Maßnahmen“ die Frage nach der ökonomischen Bedeutung der Leistungen auf Haushaltsebene und deren Progressionswirkung im Zentrum.

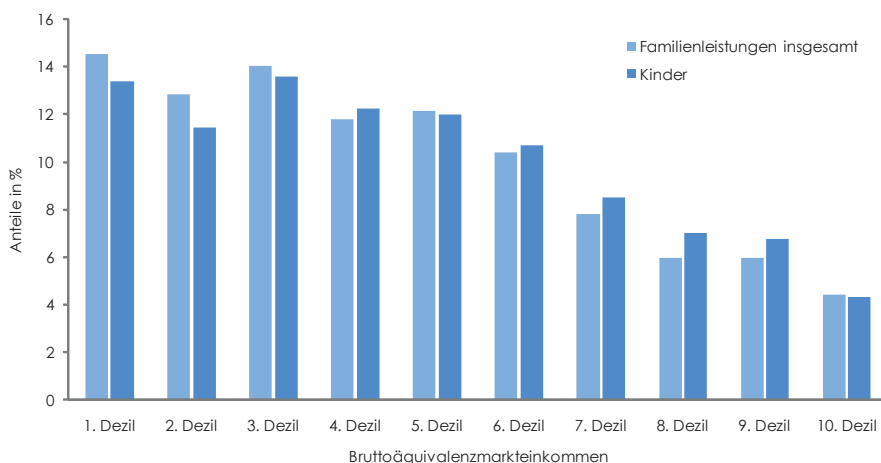
FAMILIENPOLITISCHE LEISTUNGEN INSGESAMT

Das durchschnittliche Bruttomarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte liegt mit 3.273 € pro Monat um 650 € unter jenem der Familienhaushalte (3.922 €). Werden jedoch die Äquivalenzeinkommen betrachtet und die Anzahl der im Haushalt lebenden Personen berücksichtigt, so kehrt sich die Einkommensposition um: die Einkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte (2.129 €) übersteigen jene der Haushalte mit Kindern (1.853 €).

In Summe belaufen sich die familienpolitischen Leistungen nach Auswertung der Daten von EU-SILC 2006 für die Nicht-Selbständigenhaushalte auf 6,1 Mrd. € (alle Haushalte 7,2 Mrd. €). In Relation zum Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte stellen die Familienleistungen insgesamt 4% bzw. 14% der Haushalte mit Kindern dar. Die Verteilung der familienpolitischen Leistungen folgt der Verteilung der Kinder über die Einkommensgruppen. Auch hier macht sich die Bedeutung der gewählten Einkommenskategorie - Haushalts- oder Äquivalenz- bzw. gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen - deutlich bemerkbar. Nach dem Bruttomarkteinkommen, also

Haushaltseinkommen, betrachtet, zeigt sich eine Umverteilungswirkung zugunsten der oberen Einkommenshälfte, da die Mehrheit der Kinder von Haushalten der oberen Einkommenshälfte versorgt wird. Diese Verteilungsrichtung kehrt sich bei Betrachtung auf Basis von Äquivalenzeinkommen um; 63% der Kinder leben in der unteren Einkommenshälfte, ihnen fließen rund 65% der Leistungen zu. Obwohl die familienpolitischen Leistungen pro Kopf in etwa für alle Kinder gleich hoch sind, ergibt sich durch die Äquivalenzeinkommensposition der Haushalte mit Kindern eine Umverteilungswirkung zugunsten der unteren Einkommensschichten. Den 13,4% der Kinder im 1. Dezil kommen 14,5% der Familienleistungen zugute, den 4,3% der Kinder im reichsten Dezil fließen 4,4% der Leistungen zu und auch in den dazwischenliegenden Dezilen bzw. Quartilen entspricht der Kinderanteil in etwa dem Leistungsanteil, wobei in der unteren Einkommenshälfte der Leistungsanteil minimal über und in der oberen Einkommenshälfte minimal unter dem Kinderanteil liegt (Abbildung 13).

Abbildung 13: Verteilung der äquivalenten Familienleistungen insgesamt und der Kinder nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005



Q: EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen.

Neben dem Ziel des horizontalen Lastenausgleichs wird zugleich ein vertikaler Umverteilungseffekt erreicht: In Jungfamilien ist der Anteil der DoppelverdienerInnen vergleichsweise gering und weiters sind ihre durchschnittlichen Einkommen aufgrund des Senioritätselements in der österreichischen Einkommensstruktur verhältnismäßig niedrig. Die familienpolitischen Leistungen rund um die Geburt eines Kindes (Kinderbetreuungsgeld, Wochengeld, Kindergärten) sind in Summe jedoch höher als in späteren Lebensabschnitten des Kindes, sodass ein höherer Leistungsanteil in eine vergleichsweise schwache Einkommensperiode der Haushalte fällt. Die Umverteilungswirkung ergibt sich folglich nicht aufgrund einer spezifischen Ausgestaltung der Maßnahmen, sondern aufgrund der Einkommensposition der Haushalte.

Übersicht 49: Verteilung der äquivalenten Familienleistungen insgesamt nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	2005			Kinder	Äquivalente Familienleistungen insgesamt
	Grenzen	Durchschnitt			
	In €	In €	Anteile in %	Anteile in %	Anteile in %
1. Terzil	1.416	895	14,0	43,4	46,7
2. Terzil	2.338	1.856	29,1	35,7	34,4
3. Terzil	Mehr als 2.338	3.635	56,9	20,9	18,8
Insgesamt		2.129	100,0	100,0	100,0
2000					
1. Terzil	1.238	827	14,4	42,1	44,8
2. Terzil	2.103	1.665	28,9	36,3	34,5
3. Terzil	Mehr als 2.103	3.259	56,8	21,6	20,7
Insgesamt		1.918	100,0	100,0	100,0

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

Im Jahr 2005 ist der Kinderanteil in der oberen Einkommenshälfte im Vergleich zu 2000 konstant geblieben, der Anteil der Leistungen ist um 1 Prozentpunkt gesunken. Folglich ist der Leistungsanteil in der unteren Einkommenshälfte etwas höher (Übersicht 49). Das Verhältnis zwischen Leistungs- und Kinderanteil hat sich leicht zugunsten der

unteren Einkommensschicht verschoben, der Gini-Koeffizient (-0,193, 2000 -0,189; Übersicht 50) der Familienleistungen insgesamt ist somit etwas kleiner geworden.

EINZELNE FAMILIENPOLITISCHE LEISTUNGEN

In diesem Abschnitt wird die Umverteilungswirkung einzelner familienpolitischer Leistungen bzw. von Leistungsgruppen - direkte Geldleistungen, Sachleistungen und indirekte Geldleistungen - untersucht.

Die familienpolitischen Leistungen insgesamt weisen - verteilt nach dem Bruttoäquivalenzeinkommen - mit Ausnahme des Unterhaltsabsetzbetrages eine Umverteilungswirkung zugunsten der unteren Einkommenshälfte auf. Die stärkste Umverteilungswirkung geht im Jahr 2005 mit einem Gini-Koeffizienten von -0,450 vom Mehrkindzuschlag, gefolgt vom Kinderbetreuungsgeld (-0,391) aus. Der Mutter-Kind-Pass, der AlleinverdienerInnenabsetzbetrag und der AlleinerzieherInnenabsetzbetrag weisen ebenfalls eine stärkere Umverteilungswirkung als die Gesamtheit der hier untersuchten Leistungen (-0,193) auf. Die Umverteilungswirkung der öffentlichen Ausgaben für Kindergärten, der Familienbeihilfe, des Kinderabsetzbetrages, der öffentlichen Ausgaben für SchülerInnen- und Lehrlingsfreifahrt sowie für Schulbücher verläuft leicht unterdurchschnittlich und der Unterhaltsabsetzbetrag weist als einzige Leistung eine Verteilungswirkung zugunsten der oberen Einkommenshälfte auf.

GELDLEISTUNGEN

Unter den familienpolitischen Geldleistungen weist der Mehrkindzuschlag die größte Veränderung⁸⁵ im Vergleichszeitraum auf (Gini-Koeffizient 2000 -0,325, 2005 -0,450; Übersicht 50). Das Karenz- bzw. Kinderbetreuungsgeld zeigt sowohl im Jahr 2000 als

⁸⁵ Die stärkere Konzentration von BezieherInnen des Mehrkindzuschlags auf die unteren Dezile kann ein Hinweis für eine stärkere Armutsgefährdung von Mehrkindfamilien (mit drei oder mehr Kindern) sein.

auch 2005 eine der stärksten Umverteilungswirkungen und eine leichte Zunahme der Umverteilung seit 2000 (Gini-Koeffizient 2000 -0,354, 2005 -0,391). Das Wochengeld dient zur unmittelbaren Absicherung rund um die Geburt, ist eine vom vorherigen Erwerbseinkommen abhängige Versicherungsleistung und weist unter den mit der Geburt zusammenhängenden Leistungen insofern einen atypischen Verlauf auf, als durch die Einkommensabhängigkeit des Wochengeldes ein größerer Anteil in die mittleren Einkommensschichten fließt⁸⁶.

Übersicht 50: Verteilung der äquivalenten direkten Geldleistungen nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Familienleistungen insgesamt	Familienbeihilfe	2005 Äquivalent Kinderabsetzbetrag Kinderbetreuungsgeld ¹⁾ Anteile in %		Wochengeld	Mehrkinderzuschlag
1. Terzil	46,7	43,9	43,7	63,3	39,6	69,3
2. Terzil	34,4	34,8	35,3	29,6	45,4	23,0
3. Terzil	18,8	21,3	21,0	7,2	15,0	7,7
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gini-Koeffizient	-0,193	-0,162	-0,161	-0,391	-0,140	-0,450
2000						
1. Terzil	44,8	41,7	42,5	61,3	50,3	57,4
2. Terzil	34,5	36,1	35,8	24,2	39,9	28,2
3. Terzil	20,7	22,2	21,7	14,6	9,8	14,3
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gini-Koeffizient	-0,189	-0,152	-0,161	-0,354	-0,400	-0,325

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9. – ¹⁾ Für 2005 einschließlich Zuschuss; für 2000 Karenzgeld.

86 Mit zunehmendem Alter der Mütter - insbesondere bei der Erstgeburt - dürfte sich diese Entwicklung fortsetzen, dagegen ist nach Ende des Wochengeldbezugs in den ersten Lebensjahren des Kindes die Einkommenssituation der Familie vielfach durch Entfall oder Reduktion des Erwerbseinkommens aufgrund von Teilzeitbeschäftigung gedämpft.

Die Umverteilungswirkung von Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag liegt, ebenfalls in beiden untersuchten Jahren, leicht unter dem Durchschnitt aller Leistungen und verteilt sich in etwa wie die Kinder über die Einkommensschichten. Besonders auffällig ist der, trotz unterschiedlicher Ausgestaltung, quasi idente Verteilungsverlauf dieser beiden Leistungen. Seit dem Jahr 2000 ist der Kinderabsetzbetrag für jedes Kind gleich hoch, die Familienbeihilfe unterscheidet hingegen nach Alter und Anzahl der Kinder. Die Altersstaffelung der Familienbeihilfe kommt, aufgrund der Parallelität zwischen Alters- und Verdienststruktur, vermehrt besser verdienenden Haushalten zugute. Die Mehrkindstaffelung stützt hingegen - wenn nicht das Äquivalenzeinkommen, sondern das ungewichtete Haushaltseinkommen zugrunde gelegt wird - vermehrt einkommensschwächere Haushalte. Diese gegenläufige Verteilungswirkung von Mehrkind- und Altersstaffelung heben sich in Summe auf, sodass die Familienbeihilfe den Kindern jeder Einkommensschicht annähernd im gleichen Ausmaß zugute kommt.

SACHLEISTUNGEN

Die familienbezogenen Sachleistungen - Mutter-Kind-Pass, öffentliche Ausgaben für Kindergärten, SchülerInnen- und Lehrlingsfreifahrt sowie Schulbücher - kommen der unteren Einkommenshälfte in einem leicht stärkeren Ausmaß zugute als der oberen, wobei die Umverteilungswirkung, abgesehen vom Mutter-Kind-Pass, leicht unter dem Durchschnitt aller Leistungen liegt. Die öffentlichen Ausgaben für Schulbücher und die Freifahrt verteilen sich, wenn auch leicht divergierend, wie die Kinder über die Einkommensschichten und die Kindergärten weisen eine vergleichsweise stärkere Umverteilungswirkung nach unten auf.

Die im Vergleich zu den öffentlichen Ausgaben der Schulbücher etwas stärkere Verteilungswirkung der Freifahrt kann auf die unterschiedlichen Kostenverläufe der beiden Leistungen zurückgeführt werden. Die Kosten für die Freifahrt sind vom Alter des Kindes unabhängig, jene für die Schulbücher steigen mit zunehmendem Alter bzw.

höherer Schulstufe⁸⁷. Die Einkommensposition von Haushalten mit älteren Kindern (Oberstufenkinder) stellt sich meist besser als jene von jüngeren Kindern (Volksschulkinder) dar, und zugleich befindet sich an weiterführenden Schulen ein vergleichsweise höherer Anteil der SchülerInnen aus BeamtInnen- oder Angestelltenhaushalten, die im Durchschnitt höhere Einkommen als ArbeiterInnenhaushalte erzielen. Durch die Mitte der neunziger Jahre eingeführten Selbstbehalte, die in der Auswertung von EU-SILC 2006 nicht erfasst sind, werden einkommensschwächere Haushalte stärker belastet, allerdings ist der Anteil von SchülerInnen an weiterführenden Schulen aus besser verdienenden Haushalten höher.

Bedingt durch die Einkommensposition der Haushalte mit jüngeren Kindern (Senioritätsprinzip, Anzahl der DoppelverdienerInnenhaushalte) weisen die öffentlichen Ausgaben für Kindergärten eine stärkere Verteilungswirkung auf als für Freifahrt und Schulbücher: rund 65% der Kindergarten Ausgaben kommen 2005 der unteren Einkommenshälfte zugute. Die Umverteilungswirkung wird weiter verstärkt, da durch die Einkommensstaffelung der Eigenleistungen der Eltern (Beitragszahlungen) der Anteil der öffentlichen Ausgaben für Kindergärten in den unteren Einkommensgruppen noch erhöht wird. Neben der direkten Umverteilungswirkung der staatlichen Ausgaben für Kindergärten kommt der außerhäuslichen Kinderbetreuung eine bedeutende Rolle für Verteilung von Freizeit, bezahlter und unbezahlter Arbeit zu und bildet zugleich eine wesentliche Voraussetzung für eine gerechte bzw. gerechtere Einkommensverteilung zwischen den Geschlechtern.

87 Die Kosten für Oberstufenbücher liegen pro Kind bei durchschnittlich 100 €, in der Volksschule mit 40 € deutlich darunter.

Übersicht 51: Verteilung der äquivalenten familienbezogenen Sachleistungen nach Brutto-äquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005

Bruttoäquivalenz- markteinkommen	Mutter-Kind-Pass ¹⁾	2005 Äquivalent Öffentliche Ausgaben für		
		Kindergärten	Schulbücher	SchülerInnen- und Lehrlingsfreifahrt
		Anteile in %		
1. Terzil	53,7	46,0	41,0	41,7
2. Terzil	34,2	35,3	35,5	37,9
3. Terzil	12,1	18,7	23,5	20,5
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
Gini-Koeffizient	-0,284	-0,174	-0,130	-0,150
2000				
1. Terzil	64,4	40,4	35,6	38,3
2. Terzil	27,6	35,3	37,9	38,5
3. Terzil	7,9	24,2	26,5	23,2
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
Gini-Koeffizient	-0,466	-0,136	-0,075	-0,114

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9. – ¹⁾ Für 2000 einschließlich Mutter-Kind-Pass-Bonus.

Der Mutter-Kind-Pass ist eine gesundheitspolitisch motivierte Maßnahme, an die mittels der Bonuszahlung eine bedarfsgeprüfte Leistung geknüpft war. In beiden Vergleichsjahren weist der Mutter-Kind-Pass die stärkste Verteilungswirkung unter den Sachleistungen auf. Die Abschaffung des Mutter-Kind-Pass-Bonus hat aber zu einer Reduktion der Umverteilungswirkung geführt, da damit diese Ausgaben gleicher über die Einkommensschichten verteilt werden; der Gini-Koeffizient ist von -0,466 im Jahr 2000 auf -0,284 im Jahr 2005 gestiegen. Bei allen übrigen untersuchten Sachleistungen hat die Umverteilungswirkung im Vergleich zum Jahr 2000 leicht zugenommen (Übersicht 51).

INDIREKTE GELDLEISTUNGEN

Die österreichische Familienförderung kennt, abgesehen vom Kinderabsetzbetrag, der hier zu den direkten Geldleistungen gezählt wird, drei Absetzbeträge die im Rahmen der ArbeitnehmerInnenveranlagung⁸⁸ geltend gemacht werden können: den AlleinverdienerInnenabsetzbetrag (AVAB), den AlleinerzieherInnenabsetzbetrag (AEAB) und den Unterhaltsabsetzbetrag (UAB). Im Gegensatz zu Freibeträgen sind Absetzbeträge eher dazu geeignet eine vertikale Umverteilung zu erzielen. Alle drei Absetzbeträge sind mit einer Negativsteuer, die mittlerweile (seit 1999) in voller Höhe in Anspruch genommen werden kann, ausgestattet und unterstützen somit auch Einkommen unterhalb der Besteuerungsgrenze.

Übersicht 52: Verteilung der äquivalenten indirekten monetären Familienförderung (Absetzbeträge) nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005

Bruttoäquivalenz- markteinkommen	AlleinerzieherInnen- absetzbetrag	2005	Unterhaltsabsetz- betrag ¹⁾
		Äquivalent AlleinverdienerInnen- absetzbetrag Anteile in %	
1. Terzil	48,9	53,2	13,2
2. Terzil	35,6	31,2	28,6
3. Terzil	15,5	15,6	58,2
Insgesamt	100,0	100,0	100,0
Gini-Koeffizient	-0,219	-0,256	0,340
2000			
1. Terzil	45,9	47,2	
2. Terzil	35,9	35,8	
3. Terzil	18,3	17,0	
Insgesamt	100,0	100,0	100,0
Gini-Koeffizient	-0,196	-0,208	

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9. – ¹⁾ Im Jahr 2000 konnte der Unterhaltsabsetzbetrag aufgrund fehlender Informationen nicht berechnet werden.

88 Für den AlleinerzieherInnen- und AlleinverdienerInnenabsetzbetrag wurde bei den vorgenommenen Berechnungen unterstellt, dass sie von allen, die dazu berechtigt sind, auch tatsächlich in Anspruch genommen wurden.

AVAB und AEAB weisen dieselbe Leistungshöhe und dieselbe Mehrkindstaffelung auf, der AVAB kann allerdings auch ohne Vorhandensein von Kindern in Anspruch genommen werden, wenn der/die PartnerIn nicht oder nur geringfügig verdient. Trotz der ähnlichen Ausgestaltung weisen sie eine unterschiedliche Verteilungswirkung auf, jedoch zugunsten der unteren Dezile. Der AVAB weist mit einem Gini-Koeffizienten von -0,256 im Jahr 2005 die viertstärkste Verteilungswirkung unter allen untersuchten Leistungen auf, und die Verteilungswirkung des AEAB (-0,219) verläuft leicht über dem Durchschnitt der Leistungen insgesamt (Übersicht 52).

Werden die Verteilungswirkungen unterschieden nach dem Bruttoäquivalenzmarkteinkommen und Bruttomarkteinkommen verglichen, so zeigt sich beim AEAB die größte Veränderung. Der AEAB weist bei Betrachtung des Bruttomarkteinkommens mit einem Gini-Koeffizienten von -0,097 eine Umverteilungswirkung zugunsten der einkommensschwächeren Haushalte auf, alle übrigen Leistungen und auch der AVAB haben hingegen eine Umverteilungswirkung zugunsten der oberen Einkommensbereiche, lediglich das Kinderbetreuungsgeld verteilt mit einem Gini-Koeffizienten von -0,083 ebenfalls nach unten um.

Der AEAB kommt überwiegend Frauen zugute, da es wesentlich mehr AlleinerzieherInnen als Alleinerzieher gibt, beim AVAB überwiegt hingegen der Anteil der Männer deutlich. Die Haushalte der AlleinerzieherInnen konzentrieren sich, wenn die Bruttomarkteinkommen betrachtet werden, überwiegend im unteren Einkommensbereich, jene der AlleinverdienerInnen hingegen eher in der oberen Einkommenshälfte. Die unterschiedliche Stellung in der Einkommenshierarchie beider Haushaltsformen ist zum Teil durch die starken Einkommensdifferenzen zwischen Frauen und Männern bedingt - Frauen verdienen durchschnittlich um ein Drittel weniger als Männer. Sowohl im Fall des AlleinerzieherInnenhaushalts als auch bei AlleinverdienerInnenhaushalten ist im Wesentlichen nur eine Person erwerbstätig. Bei Umrechnung auf Äquivalenzeinkommen kommt erwachsenen Personen ein relativ hohes Gewicht zu, folglich reduziert sich das

Einkommen des zweit genannten Haushaltstyps (zwei erwachsene Personen) stärker als beim erst genannten (eine erwachsene Person), sodass sich die Einkommensreihung und damit auch die Umverteilungswirkung verschieben. Der Unterhaltsabsetzbetrag (UAB) verteilt zugunsten der oberen Einkommensschichten um. Er kann ebenfalls im Rahmen der ArbeitnehmerInnenveranlagung beansprucht werden, wenn Unterhaltszahlungen für ein Kind geleistet wurden. Der UAB zeigt bei Betrachtung der Äquivalenzeinkommen die stärkste - 78% der Leistungen fließen in die obere Einkommenshälfte - und auch bei Betrachtung der ungewichteten Haushalts-einkommen eine deutliche Umverteilungswirkung zugunsten der einkommensstärkeren Haushalte. Zu berücksichtigen gilt es allerdings, dass die zu leistenden Unterhaltszahlungen nicht im Haushalts-einkommen des/der UAB-BezieherIn berücksichtigt werden, andernfalls würde sich deren Einkommen und damit auch die nach oben umverteilende Wirkung reduzieren.

6.3.3.3. Relative Bedeutung der familienpolitischen Maßnahmen nach Einkommensschichten

Von einer progressiven Umverteilungswirkung wird gesprochen, wenn einer Transferleistung im unteren Einkommensbereich ein höheres Gewicht zukommt als im oberen, oder anders formuliert, wenn die relative Bedeutung einer Maßnahme mit steigendem Einkommen sinkt (einkommensunabhängige Fixbeträge, z. B. Kinderabsetzbetrag). Eine proportionale Verteilungswirkung liegt vor, wenn der Leistungsanteil in allen Einkommensschichten gleich hoch bleibt (Einkommensersatzleistungen, z. B. Wochen-geld) und von einer regressiven, wenn die Leistung mit steigendem Einkommen an Bedeutung gewinnt (Steuerfreibeträge). Sockelbeträge und Höchstbeträge sind weitere Ausgestaltungselemente, mit denen der Progressionsgrad von Leistungen beeinflusst werden kann. Für die folgende Analyse werden ausschließlich die Familienhaushalte - also alle Haushalte in denen für zumindest ein Kind Familienbeihilfe bezogen wird herangezogen und damit die Verteilungswirkung zwischen den Familienhaushalten unterschiedlicher Einkommenskategorien untersucht.

Übersicht 53: Progressionsgrad der äquivalenten Familienleistungen für Haushalte mit Kindern nach dem Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Haushalte Anzahl	Bruttoäquivalenzmarkteinkommen		2005 Äquivalente Familienleistungen insgesamt		Familienleistungen insgesamt In € pro Monat und Kind ¹⁾
		Grenzen in € pro Monat	Durchschnitt in € pro Monat	In € pro Monat	In % des Bruttoäquivalenzmarkteinkommens	
1. Terzil	359.018	1.416	903	311	34,5	348
2. Terzil	344.273	2.338	1.839	238	12,9	356
3. Terzil	220.705	Mehr als 2.338	3.422	195	5,7	284
Insgesamt	923.996		1.853	256	13,8	322
2000						
1. Quartil	346.736	1.238	817	260	31,8	312
2. Quartil	352.765	2.103	1.632	195	12,0	273
3. Quartil	232.870	Mehr als 2.103	3.057	177	5,8	257
Insgesamt	932.371		1.685	215	12,7	274

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Nicht-äquivalente Werte sortiert nach dem Bruttomarkteinkommen.

Die familienpolitischen Leistungen, die den Haushalten zugute kommen, richten sich nach dem Alter und der Anzahl der Kinder, nicht aber - abgesehen von den bedarfsgeprüften Leistungen - nach dem Einkommen der Eltern. Die Leistungen pro Kind schwanken zwischen 275 € und 387 € pro Monat. Die relative Bedeutung, die diesen Leistungen zukommt, ändert sich allerdings sehr stark mit dem Einkommen (Übersicht 53). Im 1. Quartil entsprechen die familienpolitischen Leistungen rund 45% der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Familienhaushalte (741 € pro Monat) und rund 15% des Einkommens aller Haushalte. Die familienpolitischen Leistungen stellen somit einen bedeutenden Einkommensbestandteil dar. Im 1. Dezil liegt der Anteil der familienpolitischen Leistungen bei 85% des erzielten Bruttoäquivalenzmarkteinkommens der Familienhaushalte. Mit steigendem Einkommen reduziert sich die relative Bedeutung der Leistungen merklich, im 2. Quartil entsprechen sie 17% des Einkommens und sinken auf 10% im dritten und auf 5% im 4. Quartil (durchschnittliches Äquivalenzeinkommen von 3.819 € pro Monat). Gemessen am Bruttoäquivalenz-

gesamteinkommen⁸⁹, also dem Einkommen einschließlich aller Transfers, tragen die familienpolitischen Leistungen mit 29% im 1. Quartil und mit 4,9% im 4. Quartil bei (2. Quartil 15%, 3. Quartil 9,1%).

Im Vergleich zum Jahr 2000 sind die Familienleistungen im Jahr 2005 in Relation zum Bruttoäquivalenzmarkteinkommen im 1. Quartil von 39% auf 43% und im 2. Quartil leicht (von 15,5% auf 17,3%) gestiegen und weisen somit einen deutlich höheren Progressionsgrad auf. Die Ursache dafür ist allerdings weniger in einer progressiveren Ausgestaltung der Leistungen - wenngleich sich die Erhöhung der Familienbeihilfe einschließlich Einführung der Mehrkindstaffelung im Jahr 2003 und das Kinderbetreuungsgeld bemerkbar machen - zu finden, als vielmehr in der schwachen Einkommensentwicklung im untersten Einkommensbereich. Anders formuliert, lässt sich sagen, dass die Transferabhängigkeit der untersten Einkommensschicht deutlich zugenommen hat. Die durchschnittlichen nominalen Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Haushalte sind, u. a. aufgrund der gestiegenen Arbeitslosigkeit, im 1. Dezil um 12% niedriger als im Jahr 2000, wird die Inflation (2000/2005 +10,6%) mitberücksichtigt, fällt der Einkommensverlust noch größer aus.

Die ökonomische Bedeutung der einzelnen Leistungen für das Haushaltseinkommen ist zum einem vom Leistungsumfang und zum anderen vom Progressionsgrad der Leistungen abhängig. Im Durchschnitt der Haushalte mit Kindern - ohne Unterscheidung nach Anzahl und Alter der Kinder - bilden jene Leistungen mit einem hohen Volumen erwartungsgemäß eine wesentlich größere Rolle als kleinvolumige Leistungen. Der Mehrkindzuschlag weist zwar den höchsten Progressionsgrad auf, entspricht aber im Jahr 2005 durchschnittlich nur 0,1% des Bruttoäquivalenzmarkteinkommens und trägt damit in bescheidenem Umfang zum Haushaltseinkommen bei. Gemessen am Volumen spielt die Familienbeihilfe die wichtigste Rolle: Sie weist das höchste Gesamtvolumen

⁸⁹ Die hier angeführten Bruttoäquivalenzgesamteinkommen sind entsprechend der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen gereiht.

auf und dementsprechend kommt ihr auch die wichtigste Einkommensposition unter den Familienleistungen zu. Die restlichen Leistungen reihen sich in etwa entsprechend ihres Volumens zwischen Familienbeihilfe und Unterhaltsabsetzbetrag wie folgt: öffentliche Ausgaben für Kindergärten, Kinderabsetzbetrag, Kinderbetreuungsgeld, öffentliche Ausgaben für SchülerInnen- und Lehrlingsfreifahrt, AlleinverdienerInnenabsetzbetrag, Wochengeld, AlleinerzieherInnenabsetzbetrag, öffentliche Ausgaben für Schulbücher, Mehrkindzuschlag und Mutter-Kind-Pass.

Je stärker die relative Bedeutung der Leistung mit steigenden Haushaltseinkommen abnimmt, umso stärker ist der Progressionsgrad einer Leistung. Für die familienpolitischen Leistungen lassen sich grob drei Gruppen unterscheiden, erstens jene Leistungen, die in etwa dem Durchschnitt aller Leistungen entsprechen, zweitens Leistungen mit einer deutlich stärkeren und drittens Leistungen mit einer deutlich schwächeren Progressionswirkung (Übersicht 54, Übersicht 55)

Übersicht 54: Progressionsgrad äquivalenter familienpolitischer Geldleistungen der Haushalte mit Kindern nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000 und 2005

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Familienbeihilfe	Kinderabsetzbetrag	2005	Wochengeld	Mehrkindzuschlag
			Äquivalent Kinderbetreuungsgeld ¹⁾ Relation zum Bruttoäquivalenzmarkteinkommen in %		
1. Terzil	12,54	4,98	5,87	0,90	0,26
2. Terzil	5,09	2,06	1,41	0,52	0,04
3. Terzil	2,62	1,03	0,29	0,15	0,01
Insgesamt	5,41	2,16	1,76	0,43	0,07
2000					
1. Terzil	10,98	5,42	5,92	1,16	0,25
2. Terzil	4,67	2,25	1,11	0,44	0,06
3. Terzil	2,32	1,10	0,51	0,07	0,02
Insgesamt	4,74	2,30	1,70	0,40	0,08

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Für 2005 einschließlich Zuschuss; für 2000 Karenzgeld.

Übersicht 55: Progressionsgrad äquivalenter familienpolitischer Absetzbeträge und Sachleistungen der Haushalte mit Kindern nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbstständigenhaushalte, 2000 und 2005

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	AlleinerzieherInnenabsetzbetrag	AlleinverdienerInnenabsetzbetrag	Unterhaltsabsetzbetrag	2005 Äquivalent Öffentliche Ausgaben für			Mutter-Kind-Pass ¹⁾
				Kindergärten	Schulbücher	SchülerInnen- und Lehrlings-freifahrt	
				Relation zum Bruttoäquivalenzmarkteinkommen in %			
1. Terzil	0,47	1,43	0,05	5,67	0,36	1,31	0,19
2. Terzil	0,18	0,41	0,05	2,23	0,16	0,61	0,06
3. Terzil	0,06	0,12	0,02	0,99	0,09	0,28	0,02
Insgesamt	0,18	0,48	0,04	2,33	0,17	0,60	0,07
2000							
1. Terzil	0,28	1,00		5,02	0,33	1,21	0,26
2. Terzil	0,11	0,34		2,16	0,17	0,60	0,05
3. Terzil	0,05	0,10		1,20	0,10	0,29	0,01
Insgesamt	0,11	0,35		2,24	0,17	0,57	0,07

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Für 2000 einschließlich Mutter-Kind-Pass-Bonus.

Zur ersten Gruppe zählen der AlleinerzieherInnenabsetzbetrag, die Familienbeihilfe, der Kinderabsetzbetrag, öffentliche Ausgaben für Kindergärten, Schulbücher und Freifahrt, wobei der AEAB leicht über- und die übrigen Leistungen leicht unterdurchschnittlich umverteilen. Die Gesamtheit der Familienleistungen beträgt durchschnittlich 14% des Bruttoäquivalenzmarkteinkommens. Im 1. Quartil ist ihr Anteil rund 3-mal so hoch und im vierten entspricht er etwas weniger als der Hälfte des Durchschnittswertes. Zur zweiten Gruppe, also jener Leistungen mit der stärksten progressiven Wirkung gehören der Mehrkindzuschlag, das Kinderbetreuungsgeld, der AlleinverdienerInnenabsetzbetrag und der Mutter-Kind-Pass einschließlich Mutter-Kind-Pass-Bonus.

Gemessen am Bruttoäquivalenzmarkteinkommen ist die Leistungsrelation im Fall des Mehrkindzuschlags im 1. Quartil etwas mehr als 5-mal und beim Mutter-Kind-Pass rund 3½-mal so hoch wie im Durchschnitt und im 4. Quartil entsprechen diese Leistungen einem Fünftel bzw. einem Drittel des Durchschnitts. Das Wochengeld ist durch eine sehr

milde Progressionswirkung gekennzeichnet, und der Unterhaltsabsetzbetrag weist einen annähernd linearen Verteilungsverlauf auf. Die starke Orientierung am horizontalen Verteilungsziel bzw. der überwiegend universelle Charakter der familienpolitischen Leistungen spiegelt sich in der Zusammensetzung der Transfereinkommen wieder. Im untersten Dezil bzw. Quartil belaufen sich die familienpolitischen Leistungen auf 47% bzw. rund 60% aller Transferleistungen, d. h., neben den Familienleistungen kommt auch anderen Transferleistungen (u. a. Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Sozialhilfe) die hauptsächlich als Versicherungsleistungen oder einkommensabhängige Leistungen ausgestaltet sind, eine bedeutende Rolle zur Einkommensabsicherung von Familien zu.

Mit steigendem Haushaltseinkommen verringert sich der Anteil der anderen Transferleistungen. Die Familienleistungen werden aber, als einkommensunabhängige Leistungen, weiter bezogen und bilden somit einen größeren Anteil unter allen Transfers; bereits im 2. Quartil und auch im 4. Quartil stellen die Familienleistungen rund 80%⁹⁰ der äquivalenten Transfereinkommen.

6.3.3.4. Umverteilungswirkung bedarfsgeprüfter familienpolitischer Maßnahmen

In Österreich besteht auf Länder- bzw. Gemeindeebene ein umfangreiches Angebot verschiedener bedarfsgeprüfter familienpolitischer Leistungen zur Unterstützung einkommensschwacher Familien (siehe Abschnitt 6.3.2.5). Diese bedarfsgeprüften Leistungen sind im Rahmen der Erhebung EU-SILC 2006 nicht separat erfasst. Aufgrund der hohen Anzahl und starken Heterogenität der Leistungen in Bezug auf die Zugangsbestimmungen und Leistungshöhe lässt sich hier keine Einzelanalyse vornehmen. Ob Anspruch auf eine bedarfsgeprüfte Leistung besteht, ist von der Höhe des Haushaltseinkommens sowie der im Haushalt lebenden Personenanzahl abhängig,

⁹⁰ Die verbleibenden 20% können sich u. a. aus dem Pflegegeld - ebenfalls eine universelle Geldleistung -, ausbildungsbezogenen Leistungen und der Wohnbeihilfe, Arbeitslosen- und Notstandshilfe zusammensetzen.

und meist knüpft auch die Förderintensität am Haushaltseinkommen an. Die Sozialhilfe, die ebenfalls eine bedarfsgeprüfte einkommensabhängige Leistung ist, kann als Orientierungshilfe für die Verteilungswirkung herangezogen werden. Gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen fließt die Sozialhilfe zu 70% in das 1. Dezil und zu 100% in die ersten drei Dezile (siehe Abschnitt 6.2.4). Wird von einer ähnlichen Verteilung für die bedarfsgeprüften familienpolitischen Leistungen ausgegangen, so weisen diese eine deutlich stärkere Umverteilungs- und Progressionswirkung als die übrigen familienpolitischen Leistungen auf. Ähnlich wie die Sozialhilfe stehen aber auch diese Leistungen im Spannungsfeld, einerseits eine notwendige und wichtige Einkommensabsicherung für einkommensschwache Familien zu sein und andererseits in Gefahr zu stehen, die Armut zu verfestigen (Armutsfalle, Schwellenphänome, siehe Abschnitt 6.2.5) und stigmatisierend zu wirken.

6.3.4. Zusammenfassung, Schlussfolgerungen, Ausblick

Österreichs Familienpolitik verfügt über einen umfassenden und differenzierten Leistungskatalog der sowohl horizontal von kinderlosen zu kinderbetreuenden Haushalten als auch vertikal von wohlhabenden zu ärmeren Bevölkerungsschichten in erheblichem Ausmaß umverteilt und wesentlich zur Verringerung von Kinder- und Familienarmut beiträgt.

Im Jahr 2005 bezogen 1,08 Mio. Haushalte, das waren 31% aller Haushalte, für rund 1,85 Mio. Kinder öffentliche Familienleistungen im Umfang von 7 Mio. €. Bei einer durchschnittlichen Kinderanzahl von 1,71 je Haushalt mit Kindern waren das je Haushalt 540 € monatlich oder rund 320 € je Kind, das Familienbeihilfe bezieht. Das Volumen der öffentlichen Familienleistungen beläuft sich damit auf über 10% der Sozialausgaben und liegt über dem europäischen Durchschnitt von 8% (EU 27). Mit 80% entfällt davon ein - im internationalen Vergleich - sehr hoher Anteil auf Geldleistungen, die mit dem jüngsten Familienpaket im Rahmen der Steuerreform 2009 noch weiter ausgebaut

werden. Der überwiegende Teil der Familienleistungen ist bundeseinheitlich geregelt und universeller Natur, nur rund 6% der familienpolitischen Leistungen sind an eine Bedarfsprüfung gebunden.

Die Familienleistungen verteilen sich im Wesentlichen wie die Kinderanzahl nach sozialen Gruppen und Einkommensschichten mit leichten Korrekturen je nach Altersstruktur und schichtspezifischer Ausbildungsdauer der Kinder. Die Haushalte der Selbständigen - insbesondere der bäuerlichen Selbständigen - bilden weiterhin die kinderreichste Schicht. Auf sie entfallen gut 10% der Kinder und 9½% der öffentlichen Familienleistungen; an die Unselbständigenhaushalte, in denen 79% der Kinder leben, gehen auch 79% der Mittel. In die Haushalte der Personen in Elternkarenz, in denen 1,7% der Kinder leben, fließt dagegen mit 3,3% fast ein doppelt so hoher Anteil an Förderungen, weil hier die übrigen Faktoren (wie Wochen- und Kinderbetreuungsgeld, Alters- und Mehrkindstaffelung u. a.), die das Verhältnis Leistung zu Kinderanzahl bestimmen, durchschlagen. In diesen Haushalten betragen die monatlichen Leistungen je Kind 620 €, während sie für die übrigen sozialen Gruppen zwischen 240 € und 320 € liegen. Wird auch die Finanzierung der Leistungen betrachtet, die zu zwei Drittel über den Familienlastenausgleichsfonds erfolgt, der zu 70% über die DienstgeberInnenabgabe auf die Lohn- und Gehaltssumme finanziert wird, so beziehen in allen sozialen Gruppen die Haushalte mit Kindern mehr Mittel aus dem FLAF als sie zu dessen Finanzierung beitragen. Für die Haushalte der selb- und unselbständig Beschäftigten wird über die Familienleistungen am stärksten zu den Selbständigen umverteilt, mit der Einführung des Kinderbetreuungsgeldes, das zum Unterschied vom Karenzurlaubsgeld nicht mehr an die vorherige unselbständige Erwerbstätigkeit gebunden ist, wurde dies verstärkt. Bis Mitte 2008 galt das auch im Rahmen der Selbstträgerschaft für BeamtInnen⁹¹.

⁹¹ Die Selbstträgerschaft wurde mit Wirkung Mitte 2008 abgeschafft, sodass nunmehr auch für alle BeamtInnen DienstgeberInnen beiträge an den FLAF entrichtet werden.

Für die Nicht-Selbständigenhaushalte (ohne Haushalte mit selbständig tätigen Familienmitgliedern) konnten auf Basis von EU-SILC 2006 rund 6 Mrd. € an familienpolitischen Leistungen nach Einkommensschichten zugerechnet werden. Auch nach Einkommensschichten verteilen sich die Leistungen im Großen und Ganzen wie die Anzahl der Kinder, sodass ohne Berücksichtigung der Haushaltsgröße und -zusammensetzung ein größerer Teil der Leistungen in die obere Hälfte der Verteilung nach dem Bruttomarkteinkommen fließt. Die Leistungen je Kind betragen in den beiden unteren Dritteln rund 360 € monatlich, im oberen 290 €. Werden allerdings die Anzahl der Haushaltsmitglieder und deren Altersstruktur mittels einer Äquivalenzskala berücksichtigt und die Haushalte nach ihrem gewichteten Pro-Kopf-Bruttomarkteinkommen bzw. Bruttoäquivalenzmarkteinkommen geordnet, so rücken die kinderreicheren Haushalte in der Einkommenshierarchie nach unten. In dieser Darstellung leben 63% der Kinder in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung und auf sie entfallen 65% der Leistungen. Auf das erste Drittel kommen 43,4% der Kinder und 46,7% aller familienpolitischen Leistungen, auf die oberen zwei Dritteln entfällt nur ein unterproportionaler Anteil.

Der Hauptgrund liegt in den Leistungen, die zusätzlich zur Familienbeihilfe und den Absetzbeträgen rund um die Geburt anfallen; so fließen über 63% des Kinderbetreuungsgeldes in das untere Drittel der Haushalte. Zusammen mit dem Mehrkindzuschlag, von dem fast 70% im ersten Drittel anfallen, bildet das Kinderbetreuungsgeld die Leistung mit der größten Umverteilungswirkung. Auch der Mutter-Kind-Pass, der AlleinverdienerInnenabsetzbetrag und der AlleinerzieherInnenabsetzbetrag sind Leistungen mit einer stärkeren Umverteilungswirkung als die Gesamtheit der Leistungen. Die Umverteilungswirkung der öffentlichen Ausgaben für Kindergärten, der Familienbeihilfe, des Kinderabsetzbetrages, der öffentlichen Ausgaben für SchülerInnen- und Lehrlingsfreifahrt sowie für Schulbücher verläuft leicht unterdurchschnittlich und der Unterhaltsabsetzbetrag weist als einzige Leistung eine Verteilungswirkung zugunsten der oberen Einkommenshälfte auf.

Insgesamt wirken die Familienleistungen sehr progressiv auf die Einkommensverteilung, sie haben für niedrige Einkommen eine viel größere Bedeutung als für hohe Einkommen. Im 1. Dezil, für die 10% der Haushalte mit den niedrigsten Einkommen, bilden 2005 die familienpolitischen Leistungen 85% ihrer Bruttomarkteinkommen, für die obersten 10% nur 3,8%. Im Durchschnitt lag ihr Anteil im Jahr 2000 bei 12,7% der Bruttomarkteinkommen und im Jahr 2005 bei 13,8%.

Die Bedeutung der Familienförderung hat im letzten Jahrzehnt nicht nur im Durchschnitt zugenommen, auch ihr Progressionsgrad hat sich merklich erhöht: Der Anteil der Familienleistung ist im 1. Quartil von 39% im Jahr 2000 auf 43,2% im Jahr 2005 um gut 4 Prozentpunkte gestiegen, im 2. Quartil um schwach 2 Prozentpunkte auf 17,3% und in der oberen Hälfte um jeweils $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt auf 9,8% im 3. bzw. 5,2% im 4. Quartil. Die Ursache dafür liegt weniger in einer progressiveren Ausgestaltung der Familienförderung als vielmehr in der schwachen Entwicklung der Markteinkommen in der unteren Einkommensschicht begründet, obgleich auch die Einführung des Kinderbetreuungsgeldes und die Erhöhung der Familienbeihilfe im Jahr 2003 dazu beitrugen. Vor allem hat durch die Zunahme von Teilzeit- und atypischer Beschäftigung sowie Arbeitslosigkeit die Transferabhängigkeit der untersten Einkommensschicht deutlich zugenommen, da im 1. Dezil zwischen 2000 und 2005 die nominalen Bruttoäquivalenzmarkteinkommen um 12% gesunken sind.

Obwohl in der österreichischen Familienpolitik das Prinzip der horizontalen Umverteilung zwischen Kinderlosen und Familien mit Kindern dominiert, ergeben sich deutliche vertikale Umverteilungswirkungen. Auch die von Seiten des VfGH vorgegebene Norm eines horizontalen Lastenausgleichs im Umfang einer zumindest hälftigen Abgeltung der Unterhaltskosten dürfte durch das derzeitige Instrumentarium erfüllt sein und begründet keinen weiteren Reformbedarf in dieser Richtung.

Defizite ergeben sich zum einen trotz erheblicher vertikaler Umverteilungseffekte in der Vermeidung von Kinderarmut, die allerdings in dieser Arbeit nicht thematisiert wurde, und zum anderen in der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Ungenügend flexible Erwerbsmöglichkeiten und traditionelle Rollenbilder stellen Eltern mit Betreuungspflichten vor Probleme, die Frauen häufig in eine Doppelbelastung durch Familie und Beruf zwingen und sich in diskontinuierlichen Erwerbskarrieren und hohen Lebenseinkommensverlusten niederschlagen. Wie internationale Beispiele zeigen, könnten durch ein einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld Anreizstrukturen geschaffen werden, die zu einer verstärkten Inanspruchnahme der Elternkarenz durch Väter entscheidend beitragen. Generell würde ein quantitativ ausreichender Zugang zu qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung eine wichtige Voraussetzung für eine bessere Umsetzung einer neuen „Work-Life-Balance“ bilden und den bildungspolitischen Herausforderungen der neuen Arbeitswelt entgegenkommen.

Aus einer Verteilungs- und Genderperspektive fällt die Bewertung des jüngsten Familienpakets ambivalent aus: Die erstmals geschaffene Möglichkeit der steuerlichen Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten fördert zwar die Frauenerwerbstätigkeit und damit die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern, ohne entsprechende quantitative und qualitative Ausweitung der Kinderbetreuungsinfrastruktur werden aber der Freibetrag und der ArbeitgeberInnenzuschuss zur Kinderbetreuung nur in beschränktem Ausmaß greifen.

Angesichts der Dominanz monetärer Förderungen setzt der Bund mit jährlichen Mehrausgaben für steuerliche Familienleistungen in Höhe von 510 Mio. € gegenüber 110 Mio. € für Realtransfers strukturell falsche Prioritäten. Von Freibeträgen - egal ob zweckgebunden oder ungebunden - gehen außerdem zwangsläufig degressive Verteilungseffekte aus. Arme Haushalte und solche, deren Einkommen so gering ist, dass keine Steuerschuld entsteht, können von Freibeträgen nicht profitieren. Daher

wäre eine Reintegration des Kinderfreibetrages in den Kinderabsetzbetrag sowohl aus verteilungspolitischen als auch administrativen Gründen zweckmäßiger.

Grundsätzlich wäre eine Harmonisierung der Familienpolitik anzustreben, die Inkonsistenzen zwischen dem dominanten horizontalen Umverteilungsprinzip auf Bundesebene und den historisch gewachsenen, bedarfsgeprüften, föderalen Förderstrukturen mit einer Vielzahl unterschiedlicher Bemessungsgrundlagen verringert und Schwellenphänomene und Armutsfallen vermeidet, ohne das sozialpolitische Ziel der Armutsvermeidung außer Acht zu lassen. Ein Ansatz in diese Richtung bestünde in der Verringerung bedarfsgeprüfter Leistungen zugunsten universeller Transfers, die allerdings der Einkommensbesteuerung unterzogen würden. Durch die Progression des Steuertarifs würden Transfers in unteren Einkommensschichten, wo keine Steuer anfällt, in voller Höhe ankommen und mit zunehmendem Einkommen langsam abnehmen.

6.4. Verteilungswirkungen des österreichischen Bildungssystems

VERENA HALSMAYER

Im Folgenden handelt es sich um eine Untersuchung der Umverteilung durch das österreichische Bildungssystem im Querschnitt, also der Umverteilung zwischen Haushalten in unterschiedlichen Einkommensschichten bzw. zwischen Haushalten, deren HauptverdienerInnen unterschiedliche Stellungen im Erwerbsleben haben. Auch wenn Fragen der Umverteilung durch das öffentlich finanzierte Bildungssystem beispielsweise in der Debatte um den freien Hochschulzugang eine große Rolle spielen, muss festgehalten werden, dass das öffentliche Bildungssystem in erster Linie kein verteilungspolitisches Instrument ist, sondern seine primäre Aufgabe in der Schaffung höherer allgemeiner Bildungsstandards liegt. Diese sollen durch eine entsprechende Infrastruktur und die Förderung von Zugangsgerechtigkeit und Chancengleichheit erreicht werden.

In diesem Kapitel werden zunächst die Umverteilungswirkungen der Schul- und Hochschulausgaben für das Jahr 2000 untersucht, anschließend wird kurz auf Daten aus dem Jahr 2005 eingegangen. Als Datengrundlage dient die Bildungsausgabenstatistik von Statistik Austria, auf der auch die OECD-Studie „Education at a Glance“ (OECD, 2000 und 2005) basiert. Zu den dort erfassten Bildungsausgaben zählen alle Waren und Dienstleistungen, die für Bildung gekauft werden. Datenquellen sind überdies die Gebarungsstatistiken der Gebietskörperschaften, die Jahresabschlüsse der einzelnen ausgegliederten Universitäten und der Fachhochschulträger, die Familienbeihilfenstatistik, die Mietendatenbank der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) und Daten für die Schulbuchaktion. Öffentliche Ausgaben für Forschung werden in der Bildungsausgabenstatistik getrennt aufgeführt und in diesem Kapitel nicht berücksichtigt, ebenso wenig wie Ausgaben für klinischen Mehraufwand⁹². Nicht enthalten in den öffentlichen Ausgaben⁹³ für das österreichische Bildungssystem sind Pensionszahlungen für Lehrende, was aber auf die Umverteilungseffekte keinen Einfluss nimmt.

Die Anzahl der SchülerInnen und Studierenden stammt aus der Konsumerhebung 1999/2000. Die Konsumerhebung bildet 1.170.250 SchülerInnen ab. Im Vergleich zur Schulstatistik von Eurostat, in der 1.141.066 SchülerInnen geführt werden, sind das etwas mehr SchülerInnen, was sich u. a. auf die Gewichtung zurückführen lässt. Umgekehrt verhält es sich mit den Studierenden. Die Konsumerhebung 1999/2000 bildet 185.432 Studierende ab, die Schulstatistik von Eurostat 317.707 Studierende. Daher werden nur durchschnittliche Ausgaben für SchülerInnen, die leicht unterschätzt werden, ausgewiesen, hingegen werden jene für Studierende nur insgesamt dargestellt.

Die Umverteilungsanalyse des Bildungssystems erfolgt hier in einer mit der WIFO-Studie „Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich“ aus dem Jahr 1996 (Guger, 1996A) vergleichbaren Form. Die verwendete Methode ist dieselbe wie

92 Der klinische Mehraufwand umfasst öffentliche Ausgaben für Lehrkrankenhäuser.

93 Für eine genaue Aufschlüsselung der Bildungsausgabenstatistik siehe Statistik Austria (2007A).

1996, auf Unterschiede in der Datengrundlage wird an geeigneter Stelle eingegangen. 1996 wurden die öffentlichen Bildungsausgaben nach Einkommensschichten unabhängig von der Haushaltsgröße und -zusammensetzung betrachtet, wodurch der Wohlstand der Haushalte mit mehreren Personen, aus denen SchülerInnen und Studierende vielfach stammen, überschätzt wurde. Daher werden in dieser Studie auch die Bruttoäquivalenzeinkommen, also die nach Größe und Zusammensetzung der Haushalte gewichteten Pro-Kopf-Einkommen, verwendet. Bei dieser Betrachtung werden Haushalte mit mehreren Personen in der Einkommensverteilung weiter unten eingeordnet, was einer realistischeren Einschätzung der finanziellen Situation dieser Haushalte entspricht. Jeder Abschnitt beginnt, um den Vergleich mit der Vorgängerstudie zu ermöglichen, mit einer Analyse der Einkommensschichten ohne Rücksicht auf die Größe und Zusammensetzung der Haushalte. Darauf folgt die Analyse der Äquivalenzeinkommensschichten, die die Grundlage für die Schlussfolgerungen am Ende jedes Abschnitts darstellt.

Wie in der Vorgängerstudie werden die Umverteilungswirkungen in erster Linie auf Basis der Markteinkommen (also vor der staatlichen Umverteilung) untersucht. Auf die Gesamteinkommen wird an geeigneter Stelle eingegangen, da diese verdeutlichen, was öffentliche Bildungsausgaben für die finanzielle Realität der betreffenden Haushalte bedeuten.

Die Zuteilung der Kinder auf verschiedene Schulstufen erfolgt über ihr Alter nach der von der UNESCO erstellten „International Standard Classification of Education“ (ISCED) aus dem Jahr 1997: Kinder von 6 bis 10 Jahren besuchen Schulen, die in der ISCED-Stufe 1 (Volksschulen, Sonderschulen usw.) zusammengefasst werden. Schulen, die in ISCED 2 zusammengefasst werden (AHS-Unterstufe, Hauptschule usw.), werden von Kindern von 11 bis 14 Jahren besucht. 15- bis 18-Jährige werden der ISCED-Stufe 3 (AHS-Oberstufe, berufs- und lehrerbildende mittlere und höhere Schulen ohne 4. und 5. Jahrgänge usw.) zugeteilt und jene, die älter als 18 Jahre alt sind, zählen zu den

ISCED-Stufen 4 bis 6. Da in der Konsumerhebung 1999/2000 nicht zwischen Studierenden und SchülerInnen in berufsbildenden höheren Schulen, Kollegs, Akademien u. Ä. unterschieden werden kann, werden in dieser Studie alle Über-18-Jährigen, die sich noch in Ausbildung befinden, der Gruppe der Studierenden zugerechnet. Die genaue Gliederung der österreichischen Bildungsgänge findet sich in Übersicht 56.

*Übersicht 56: Internationales Gliederungsschema der österreichischen Bildungsgänge
Gemäß International Standard Classification of Education Version 1997 (ISCED 1997)*

ISCED-Level	Bildungsbereich	Bildungseinrichtungen
ISCED 0	Elementarbereich	Kindergarten, Vorschulstufe
ISCED 1	Primarbereich (Schulstufe 1 bis 4)	Volksschule, Sonderschule, sonstige allgemeinbildende Schulen
ISCED 2	Sekundarbereich I (Schulstufe 5 bis 8)	AHS-Unterstufe, Hauptschule, Sonderschule, sonstige allgemeinbildende Schulen
ISCED 3	Sekundarbereich II (Schulstufe 9 und höher)	AHS-Oberstufe, Polytechnische Schule, Sonderschule, sonstige allgemeinbildende Schulen, berufsbildende und lehrerbildende höhere Schulen (ohne 4. und 5. Jahrgänge und ohne Sonderformen), berufsbildende mittlere Schulen (ohne Sonderformen), lehrerbildende mittlere Schulen, berufsbildende Pflichtschulen, sonstige berufsbildende Schulen
ISCED 4	Nichttertiärer Postsekundarbereich	4. und 5. Jahrgänge der berufs- und lehrerbildenden höheren Schulen, Aufbaulehrgänge, mittlere und höhere Speziallehrgänge, Schulen für den medizinisch-technischen Fachdienst, Schulen für Gesundheits- und Krankenpflege
ISCED 5B	Nichtuniversitärer Tertiärbereich	Kollegs, Meister-, Werkmeister- und Bauhandwerkerschulen, berufsbildende Akademien, lehrerbildende Akademien, Kurzstudium
ISCED 5A/6	Universitärer Tertiärbereich, höhere Forschungsprogramme	Studium an Universitäten und Universitäten der Künste (zur Erlangung eines ersten akademischen Grades oder eines darauf aufbauenden Zweitabschlusses), Fachhochschulstudium
ISCED 9	Nicht zuordenbar	

Q: Statistik Austria (2007A).

6.4.1. Verteilungswirkungen öffentlicher Schulausgaben

Das österreichische Schulsystem ist durch einen geringen Anteil an privaten Schulen gekennzeichnet, und auch diese privaten Schulen werden größtenteils durch die öffentliche Hand finanziert. Der Besuch öffentlicher Schulen ist unentgeltlich.

Das österreichische Bildungssystem folgt einem qualifikationsorientierten Ansatz, was bedeutet, dass es einen hohen Anteil an spezifischer beruflicher Bildung gibt⁹⁴. Bereits im Alter von 10 Jahren wird die Wahl zwischen Hauptschule und AHS-Unterstufe getroffen. Diese frühe Differenzierung führt dazu, dass in Österreich Bildungschancen verstärkt sozial vererbt werden: Die Übertrittswahrscheinlichkeit in eine AHS-Unterstufe ist bei einem Kind, dessen Eltern höchstens einen Pflichtschulabschluss haben, etwa 18% in der Stadt bzw. 9% am Land. Bei Kindern aus AkademikerInnenfamilien beträgt diese Übertrittswahrscheinlichkeit etwa 70% am Land und 85% in der Stadt. Auch für den Übertritt nach der Pflichtschulzeit in die Sekundarstufe II spielt der Bildungshintergrund der Eltern eine große Rolle: Unabhängig von der besuchten Schulform in der Sekundarstufe I steigt die Wahrscheinlichkeit, eine maturaführende Schulform in der Sekundarstufe II zu besuchen, mit dem Bildungshintergrund der Eltern an (Schmid, 2003, S. 7-8, Bacher, 2004). Die Auswertungen der Konsumerhebung 1999/2000 unterscheiden nicht nach dem Bildungshintergrund, sondern nach Einkommensschichten und nach der Stellung im Erwerbsleben der HauptverdienerInnen der Haushalte. Bei der Betrachtung der Verteilung der SchülerInnen verschiedener Altersklassen lässt sich allerdings die oben beschriebene Stratifizierung erahnen: Im Pflichtschulalter stammen rund 42% der SchülerInnen aus ArbeiterInnenhaushalten (21% aller Haushalte), im Alter von 15 bis 18 Jahren sind es nur mehr 31% der SchülerInnen, die aus ArbeiterInnenhaushalten stammen.

Der Bildungsweg von Kindern korreliert auch mit der Höhe des Haushaltseinkommens. Am Übergang von der Volksschule in die Sekundarstufe sinkt der Anteil der Elternhaushalte im untersten Einkommenssegment (Nettohaushaltseinkommen bis 1.500 €) von 33% in der Volksschule auf 27% in der 1. Klasse AHS und steigt in der 1. Klasse Hauptschule auf 45%. Der Anteil der Elternhaushalte des obersten Einkommenssegments (über 2.400 €) steigt von 28% in der Volksschule auf 40% in der 1. Klasse AHS und

⁹⁴ Im Gegensatz dazu konzentriert sich ein organisationsbestimmter Ansatz auf die allgemeine Bildung, arbeitsbezogene Fähigkeiten werden erst am Arbeitsplatz vermittelt (Schmid, 2003, S. 18).

sinkt auf 18% in der 1. Klasse Hauptschule. In der Sekundarstufe II zeigen sich ähnliche Verhältnisse: In der AHS Oberstufe stammen 49% der Elternhaushalte aus dem oberen Einkommenssegment; jedoch stammen in mittleren Schulen 42%, in berufsbildenden Schulen 47% und in den polytechnischen Schulen 59% der Elternhaushalte aus dem unteren Einkommenssegment. In den berufsbildenden Vollzeitschulen ist die größte Gruppe der SchülerInnen im mittleren Einkommenssegment (1.501 € bis 2.400 €) zu finden (Schlögl - Lachmayr, 2004, S. 6f.).

6.4.1.1. Umfang und Struktur der Schulausgaben

Laut Bildungsausgabenstatistik wurden im Jahr 2000 von Bund, Ländern und Gemeinden knapp 7,9 Mrd. € für die ISCED-Stufen 1 bis 3 des österreichischen Schulsystems ausgegeben. Eine Aufschlüsselung der öffentlichen Ausgaben für einzelne Schultypen innerhalb einer ISCED-Stufe, beispielsweise getrennte Ausgaben für AHS-Unterstufen, Hauptschulen und Sonderschulen (ISCED 2, Schulstufen 5 bis 8), ist nicht verfügbar. Daher werden die öffentlichen Schulausgaben je SchülerIn nach ISCED-Stufe jedem Kind in der entsprechenden Altersklasse zugerechnet und entsprechend den Daten aus der Konsumerhebung 1999/2000 nach Stellung im Erwerbsleben der HauptverdienerInnen der Haushalte bzw. nach Einkommensschichten ausgewertet.

Von den knapp 7,9 Mrd. € öffentlicher Ausgaben für Schulen (ohne Hochschulen) entfielen etwa 2,3 Mrd. € auf den Primarbereich (ISCED 1, Schulstufen 1 bis 4), rund 3 Mrd. € auf den Sekundarbereich I (ISCED 2, Schulstufen 5 bis 8) und weitere 2,6 Mrd. € auf den Sekundarbereich II (ISCED 3, Schulstufe 9 und höher). Daraus ergeben sich Ausgaben von rund 5.700 € pro SchülerIn des Primarbereichs, 7.200 € pro SchülerIn des Sekundarbereichs I und 7.300 € pro SchülerIn des Sekundarbereichs II.

6.4.1.2. Verteilung der Schulausgaben nach Stellung im Erwerbsleben der HauptverdienerInnen der Haushalte

Die öffentlichen Schulausgaben variieren mit den unterschiedlichen ISCED-Stufen und somit mit der Altersstruktur der SchülerInnen. Die Verteilung der öffentlichen Schulausgaben nach der Stellung im Erwerbsleben der HauptverdienerInnen ist daher abhängig von der Anzahl und vom Alter der SchülerInnen in der jeweiligen Gruppe.

Von den 7,9 Mrd. €, die im Jahr 2000 für das Schulsystem ausgegeben wurden, entfielen 13% auf Haushalte mit selbständig beschäftigten HauptverdienerInnen, die 8% aller Haushalte und 12% aller Haushalte mit SchülerInnen ausmachten. 77% aller öffentlichen Ausgaben für das Schulsystem gingen an Haushalte mit unselbständig beschäftigten HauptverdienerInnen, die 50% aller Haushalte und 76% aller Haushalte mit SchülerInnen stellten. Die durchschnittlichen öffentlichen Schulausgaben je Haushalt (mit und ohne SchülerInnen) betrugen im Jahr 2000 rund 2.400 € (Übersicht 57). Hohe Ausgaben ergaben sich in Haushalten von ArbeiterInnen (4.670 €), niedrigere in Haushalten von Angestellten (3.040 €), was mit der durchschnittlichen Anzahl der SchülerInnen pro Haushalt (SchülerInnendichte) zusammenhängt (70 SchülerInnen je 100 Haushalte von ArbeiterInnen, 45 SchülerInnen je 100 Haushalte der Angestellten). Allerdings muss bedacht werden, dass nicht alle diese Haushalte von den öffentlichen Schulausgaben profitieren, sondern nur jene, in denen SchülerInnen leben.

Die durchschnittlichen Ausgaben je SchülerIn streuten geringfügig um den Mittelwert von 6.700 € pro Jahr. Am höchsten sind die durchschnittlichen Ausgaben je SchülerIn in den Haushalten der PensionistInnen (6.990 €), nieder sind sie beispielsweise in Angestelltenhaushalten (6.690 €, Übersicht 57). Diese Verteilung folgt daraus, dass in den Haushalten der PensionistInnen ältere SchülerInnen leben, die somit teurere Schulstufen besuchen, wohingegen in den Haushalten der Angestellten jüngere Kinder leben, die niedrigere und auch weniger kostenintensive Schulstufen besuchen.

Übersicht 57: Öffentliche Schulausgaben nach Stellung im Erwerbsleben der Hauptverdienenden der Haushalte, 2000

	Haushalte		SchülerInnen		Je 100 Haushalte mit SchülerInnen		Jährliche öffentliche Schulausgaben		Je Haushalt mit SchülerInnen	
	Insgesamt	Mit SchülerInnen	Insgesamt	Anzahl	Insgesamt	SchülerInnen	Je SchülerIn	Insgesamt		
										Je Haushalt
Unselbständig Beschäftigte	1.628.346	581.032	905.425		156		6.702	6.068	3.727	10.444
Angestellte, Vertragsbedienstete	693.174	211.468	314.867		149		6.685	2.105	3.037	9.954
ArbeiterInnen	679.562	294.119	473.278		161		6.703	3.172	4.668	10.786
BeamtenInnen	255.610	75.445	117.279		155		6.745	791	3.095	10.486
Selbständige und mithelfende Personen	257.629	90.872	144.782		159		6.800	984	3.821	10.834
Land- und Forstwirtschaft	74.377	34.676	59.917		173		6.807	408	5.484	11.762
Gewerbe	127.745	39.715	59.243		149		6.794	403	3.151	10.135
Freiberufliche Tätigkeit	55.507	16.481	25.623		155		6.795	174	3.136	10.564
PensionistInnen	1.145.818	43.338	47.498		110		6.988	332	290	7.659
Arbeitslose	38.445	12.060	17.377		144		6.757	117	3.054	9.735
SchülerInnen und Studierende, nicht berufstätige Hausfrauen, -männer, Personen in Elternkrenz, sonstige erhaltene Personen	169.013	36.600	55.168		151		6.573	363	2.145	9.907
Insgesamt	3.239.253	763.901	1.170.250		153		6.721	7.865	2.428	10.296

Q: Bildungsausgabenstatistik, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

Die Ausgaben je Haushalt mit SchülerInnen betrugen im Durchschnitt 10.300 € pro Jahr. Die öffentlichen Ausgaben, die Haushalte der unselbständig Beschäftigten erhalten, lagen nahe dem Durchschnitt, die Ausgaben für Haushalte von ArbeiterInnen waren mit 10.790 € geringfügig höher als jene für Haushalte der BeamtInnen mit 10.490 € (SchülerInnendichte 161 bzw. 155).

Ein Vergleich mit der Umverteilungsstudie 1996 zeigt, dass damals für das Referenzjahr 1991 1.013.134 SchülerInnen ausgebildet wurden, im Jahr 2000 waren 1.170.250 SchülerInnen (laut Eurostat 1.141.066) dargestellt⁹⁵. Die Verteilung der SchülerInnen zeigte in Haushalten mit unselbständig Beschäftigten einen Anstieg des Anteils, während bei den selbständig Beschäftigten ein Rückgang im Vergleich zum Jahr 1991 zu verzeichnen war.

6.4.1.3. Verteilung der Schulausgaben nach Einkommensschichten

Bei der Betrachtung der Verteilung der Schulausgaben nach Einkommensschichten werden, um den direkten Vergleich zur Studie von 1996 herstellen zu können, nur die Nicht-Selbständigenhaushalte dargestellt, d. h. jene Haushalte, in denen keine Person selbständig beschäftigt ist. Die öffentlichen Schulausgaben für die Nicht-Selbständigenhaushalte betrugen im Jahr 2000 rund 6,4 Mrd. €.

Gemessen an der Einkommensverteilung nach dem Bruttomarkteinkommen flossen 47% dieser Ausgaben in das obere Terzil, in das untere weniger als 16% (Übersicht 58). Gemessen an der Einkommensverteilung nach dem Bruttogesamteinkommen gingen 54% der öffentlichen Schulausgaben an das obere Terzil und 10% an das untere. Zurückzuführen ist dies darauf, dass Haushalte mit SchülerInnen von Transfers profitieren und auf der Skala der Einkommensverteilung nach oben rücken: Geordnet nach dem

⁹⁵ Nach der Umverteilungsstudie aus dem Jahr 1996 lagen die öffentlichen Schulausgaben bei 4,3 Mrd. €, im Jahr 2000 hingegen bei 8 Mrd. €. Die Zahl für 1996 ist zu gering und auf statistische Abgrenzungsprobleme zurückzuführen.

Bruttomarkteinkommen gab es in den Haushalten des 1. Dezils 35.960 SchülerInnen, nach dem Bruttogesamteinkommen waren es 14.160.

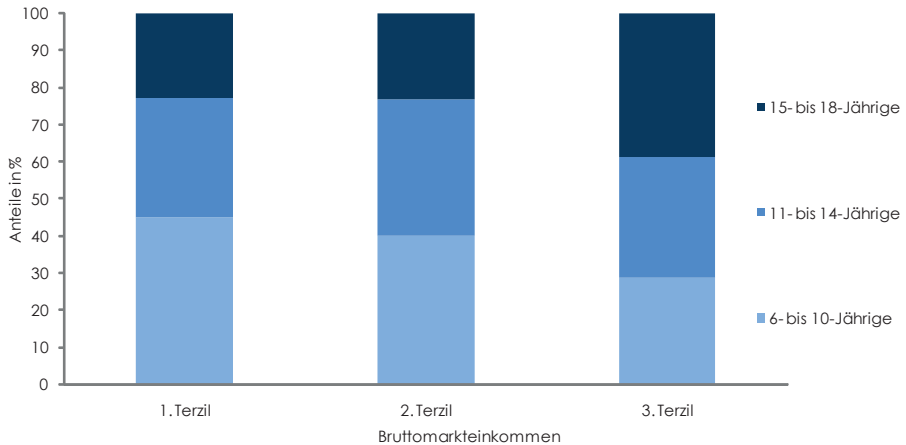
Haushalten des unteren Terzils der Bruttomarkteinkommen kamen je 1.050 € an öffentlichen Schulausgaben, Haushalten des oberen Terzils je 3.130 € (Übersicht 58) zugute. Dies resultiert daraus, dass die öffentlichen Schulausgaben je Haushalt den SchülerInnenzahlen entsprechend verteilt sind. 46% aller SchülerInnen kamen aus den Haushalten des oberen Terzils, daher entfielen auf jene Einkommensschichten auch höhere Schulausgaben. Ein weiterer Grund ist, dass die öffentlichen Schulausgaben mit den ISCED-Stufen steigen. Knapp 45% der SchülerInnen des unteren Terzils waren im Alter von 6 bis 10 Jahren, 32% von 11 bis 14 Jahren und 23% von 15 bis 18 Jahren, während aus dem oberen Terzil 29% im Alter von 6 bis 10 Jahren, 32% von 11 bis 14 Jahren und 39% von 15 bis 18 Jahren waren (Abbildung 14). Durch den höheren Anteil an älteren SchülerInnen im oberen Terzil ergeben sich somit auch höhere öffentliche Ausgaben je Haushalt und je SchülerIn (Übersicht 58).

Übersicht 58: Öffentliche Schulausgaben nach Bruttomarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000

	Haushalte Mit Schüler- Innen	SchülerInnen		Je Schü- lerin	Mio. €	Anteile in %	Jährliche öffentliche Schulausgaben			In % des Nettomarkt- einkommens	In % des Bruttomarkt- einkommens
		Insgesamt	Je 100 Haus- halte mit SchülerInnen				Je Haushalt	In €	In % des Nettomarkt- einkommens		
Bruttomarkt- einkommen											
1. Terzil	104.985	153.895	147	6.554	1.009	15,6		1.052	9.607	78,3	63,9
2. Terzil	235.374	367.432	156	6.631	2.437	37,8		2.542	10.352	42,4	31,9
3. Terzil	295.369	440.679	149	6.816	3.003	46,6		3.131	10.169	20,9	15,1
Insgesamt	635.728	962.005	151	6.703	6.449	100,0		2.242	10.144	30,1	22,1
Gini-Koeffizient											0,246

Q: Bildungsausgabenstatistik, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. 2.876.699 Nicht-Selbständigenhaushalte insgesamt. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Abbildung 14: Verteilung der SchülerInnen nach Altersgruppen nach Bruttomarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000



Q: Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

Direkt von den öffentlichen Schulausgaben profitieren nur Haushalte mit SchülerInnen. Bei den öffentlichen Ausgaben je Haushalt mit SchülerInnen lässt sich aber eine ähnliche Verteilung wie die der öffentlichen Schulausgaben je Haushalt beobachten. Die Höhe der öffentlichen Schulausgaben hängt vom Alter und der durchschnittlichen Anzahl der SchülerInnen je Haushalt mit SchülerInnen ab. Die öffentlichen Schulausgaben je Haushalt mit SchülerInnen waren wieder im oberen Terzil mit 10.170 € höher als im unteren mit 9.610 € (Übersicht 58).

Obwohl ein großer Teil der Schulausgaben in Haushalte mit hohem Einkommen fließt, nimmt ihre ökonomische Bedeutung mit steigendem Haushaltseinkommen ab: Im Durchschnitt beliefen sich die öffentlichen Schulausgaben auf rund 22% der

Brutto- bzw. auf rund 30% der Nettomarkteinkommen. Im untersten Dezil betrugen sie 263% des Bruttomarkteinkommens, im obersten nur 11%. Hier wird ersichtlich, dass die öffentlichen Schulausgaben vor allem für untere Einkommensschichten essentiell sind: Für die Haushalte des unteren Terzils würden die Ausgaben für den Schulbesuch ihrer Kinder einen Großteil ihres Einkommens betragen. Gemessen am Nettomarkteinkommen ergibt sich ein ähnliches Bild: Die öffentlichen Schulausgaben machten im 1. Dezil 289% des Nettomarkteinkommens aus, im 10. Dezil 16%. Wird das Gesamteinkommen, das auch monetäre Transfers enthält, als Basis gewählt, sinken folglich die relativen Anteile der öffentlichen Schulausgaben am Einkommen. Sie betrugen im Durchschnitt 20% für die Brutto- und 26% für die Nettogesamteinkommen. Die Schulausgaben machten in Relation zum Gesamteinkommen im untersten Dezil 127% und im obersten Dezil 11% des Bruttogesamteinkommens aus bzw. im untersten Dezil 129% und im obersten Dezil 16% des Nettogesamteinkommens.

Die Verteilung der öffentlichen Schulausgaben auf die Einkommensterzile war sehr ähnlich zu jener Anfang der neunziger Jahre: 48% (2000 47%) der öffentlichen Schulausgaben gingen an das obere Terzil, an das untere gingen knapp 16% (16%). Der Grund dafür ist die nahezu idente Verteilung der SchülerInnen auf die Einkommensterzile: Im unteren Terzil befanden sich 1991 wie 2000 16% aller SchülerInnen, im oberen Terzil befanden sich 1991 47% aller SchülerInnen und 2000 waren es 46%.

Der Wert des Gini-Koeffizienten bewegt sich in den hier verwendeten Tabellen, sowohl für Schul- als auch für Hochschulausgaben, zwischen 0,077 und 0,319. Die Schul- bzw. Hochschulausgaben sind somit gleichmäßiger verteilt als die Einkommen: Für Haushalte der oberen Einkommensdezile haben die Schulausgaben geringere ökonomische Bedeutung als für Haushalte der unteren Einkommensdezile.

6.4.1.4. Verteilung der Schulausgaben nach Äquivalenzeinkommensschichten

Wird, wie in der Einleitung erläutert, auch die Haushaltsgröße und -zusammensetzung berücksichtigt und erfolgt die Schichtung der Haushalte nach dem Äquivalenzeinkommen, so rücken Haushalte mit mehreren Kindern in der Einkommenshierarchie nach unten: Bei der Schichtung nach dem Bruttoäquivalenzmarkteinkommen wiesen Haushalte des 1. Terzils die höchste SchülerInnendichte auf (166 SchülerInnen in 100 Haushalten mit SchülerInnen, Übersicht 59). Nach dem Bruttomarkteinkommen wiesen dagegen Haushalte des 2. Terzils die höchste SchülerInnendichte auf (156 SchülerInnen in 100 Haushalten mit SchülerInnen, Übersicht 58).

Somit verändern sich auch die Verteilungswirkungen der Schulausgaben: Gemessen an der Einkommensverteilung nach dem Bruttoäquivalenzmarkteinkommen kamen den Haushalten des unteren Terzils etwa 38% der öffentlichen Schulausgaben zugute, dem oberen Terzil 24% (Übersicht 59). Unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße und -zusammensetzung wandern also Mehrkindhaushalte auf der Skala der Einkommensverteilung nach unten, zuvor, bei der Betrachtung der Einkommensverteilung nach dem Bruttomarkteinkommen, kamen dem unteren Terzil 16% und dem oberen Terzil 47% zugute (Übersicht 58)⁹⁶.

⁹⁶ Werden die monetären Transferleistungen einbezogen und wird von Bruttoäquivalenzgesamteinkommen ausgegangen, so gingen an das untere Terzil 34% der öffentlichen Schulausgaben und an das obere Terzil 25%.

Übersicht 59: Äquivalente öffentliche Schulausgaben nach dem Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000

	Haushalte Mit Schüler- Innen	SchülerInnen		Je Schü- lerin	Jährliche äquivalente öffentliche Schulausgaben				In % des Nettoäqua- lenzmarkt- einkommens	In % des Bruttoäqua- lenzmarkt- einkommens	
		Insgesamt	Je 100 Haus- halte mit SchülerInnen		Insgesamt	Je Haushalt	In €	In €			
											Mio. €
		Anzahl		In €							
Bruttoäqua- lenzmarkt- einkommen											
	1. Terzil	221.592	367.331	166	2.963	1.089	37,8	1.136	4.912	60,7	47,6
	2. Terzil	254.756	373.269	147	2.982	1.113	38,6	1.163	4.369	29,7	22,1
	3. Terzil	159.380	221.406	139	3.076	681	23,6	709	4.273	16,5	11,7
Insgesamt	635.728	962.005	151	2.996	2.882	100,0		1.002	4.534	29,9	21,9
Gini-Koeffizient							-0,107				

Q: Bildungsausgabenstatistik, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen, 2.876.699 Nicht-Selbständigenhaushalte insgesamt. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Die meisten SchülerInnen kamen aus Haushalten des 3. bis 5. Dezils, in diesen Dezilen sind auch die äquivalenten öffentlichen Schulausgaben je Haushalt am höchsten (rund 1.290 €); im 10. Dezil, aus dem die geringste Anzahl an SchülerInnen stammte, waren auch die Schulausgaben je Haushalt am niedrigsten (450 €). Im Vergleich zur Verteilung nach dem Bruttomarkteinkommen entfielen auf das untere Terzil statt 16% der SchülerInnen nun 38%, auf das obere Terzil statt 47% nun 24% (Übersicht 58, Übersicht 59).

Wie vorhin streuen die Ausgaben je SchülerIn nach Einkommensschichten wenig, die höchsten Ausgaben je SchülerIn fielen im 10. Dezil an, die niedrigsten im 4. Dezil. Diese Verteilung hängt nun nicht nur von der Altersstruktur der SchülerInnen, sondern auch von der Haushaltsgröße und -zusammensetzung ab. Die äquivalenten öffentlichen Schulausgaben für SchülerInnen des unteren Terzils, die in Summe jünger sind, betrugen 2.960 €; jene für SchülerInnen des oberen Terzils, die in Summe älter sind, 3.080 € (Übersicht 59). Die Verteilung der Ausgaben je Haushalt mit SchülerInnen hängt von der durchschnittlichen Anzahl an SchülerInnen dieser Haushalte und vom Alter der SchülerInnen sowie von der Haushaltsgröße und -zusammensetzung ab. Die Aufwendungen je Haushalt mit SchülerInnen waren im unteren Terzil um 15% höher als im oberen Terzil. Ohne Berücksichtigung der Haushaltsgröße und -zusammensetzung wies das 1. Terzil um 5,5% niedrigere Ausgaben aus als das 3. Terzil.

Werden die äquivalenten öffentlichen Schulausgaben je Haushalt mit SchülerInnen in Relation zum Äquivalenzeinkommen gesetzt, so wird wieder die Progressivität öffentlicher Schulausgaben ersichtlich: Die Ausgaben für das untere Terzil betrugen 61% des Netto- und 48% des Bruttoäquivalenzmarkteinkommens dieses Terzils, jene für das obere Terzil machten 17% des Netto- und 12% des Bruttoäquivalenzmarkteinkommens aus. Werden auch die Transfers berücksichtigt und das Bruttoäquivalenzgesamteinkommen zugrunde gelegt, so ergaben sich im oberen Terzil keine nennenswerten Veränderungen. Im unteren Terzil tritt aber die Bedeutung der Transferleistungen deutlich hervor: Die

Relation der äquivalenten Schulausgaben zum Nettoäquivalenzgesamteinkommen sank um 14 Prozentpunkte auf 47% und jene an den Bruttoeinkommen um rund 9 Prozentpunkte auf 39%. Die Progressivität kommt auch in den Gini-Koeffizienten klar zum Ausdruck, die negative Werte annehmen und zwischen -0,247 und -0,050 liegen.

6.4.2. Verteilungswirkungen öffentlicher Hochschulausgaben

Da auf Grundlage der Konsumerhebung 1999/2000 zwischen SchülerInnen und Studierenden nur nach dem Alter unterschieden werden kann⁹⁷, können auch die öffentlichen Ausgaben für Personen, die älter als 18 Jahre sind, nicht nach ihrer Ausbildung differenziert werden. Somit umfasst „Hochschulbildung“ im Folgenden die ISCED-Stufen 4 (Postsekundarbereich, nichttertiär), 5B (nichtuniversitärer Tertiärbereich) und 5A/6 (universitärer Tertiärbereich). Der nichttertiäre Postsekundarbereich umfasst Kollegs und Akademien. Der Besuch von staatlich oder öffentlich geführten Akademien ist kostenlos, für den Besuch von privaten Akademien müssen Ausbildungs- oder Studiengebühren bezahlt werden. Der Tertiärbereich ist unterteilt in Universitäten und Fachhochschulen. Die universitäre Ausbildung wird vom öffentlichen Sektor bestritten, zwischen Wintersemester 2001/02 und Wintersemester 2008/09 mussten alle Studierenden einen Studienbeitrag in der Höhe von 363,36 € pro Semester leisten (Guger et al., 2009, Abschnitt 6.4.3.2.2). Fachhochschulen stand es immer schon frei diese Studiengebühren einzuheben. Der Anteil von Studierenden in privaten Bildungseinrichtungen ist im nichtuniversitären Tertiärbereich (Kollegs, Akademien usw.) mit 35% am höchsten (Biffl, 2002, S. 288).

In der Umverteilungsstudie 1996 wurden Studierendenhaushalte ihren Elternhaushalten zugerechnet, da davon ausgegangen wurde, dass sie ökonomisch von ihren Eltern abhängig sind. Laut Studierenden-Sozialerhebung 2006 erhält auch ein Großteil der

⁹⁷ SchülerInnen sind Kinder von 6 bis 18 Jahren, Studierende sind Personen ab 19 Jahre, die sich in Ausbildung befinden oder Ausbildungsleistungen (Stipendien, Beihilfen) erhalten.

Studierenden sowohl finanzielle Unterstützung als auch Naturalleistungen von ihren Eltern, und auch diverse Beihilfen sind abhängig vom Einkommen der Eltern (Unger - Wroblewski, 2007, S. 195). Eine Zurechnung der Studierendenhaushalte zu ihren Elternhaushalten auf Basis der Studierenden-Sozialerhebung ist jedoch nicht möglich, da dort ein Schichtindex⁹⁸ verwendet wird, der nicht auf die Schichteinteilung dieser Studie anwendbar ist.

6.4.2.1. Umfang und Struktur der Hochschulausgaben

Die öffentlichen Ausgaben im Jahr 2000 für die ISCED-Stufen 4 bis 6 betrugen knapp 1,6 Mrd. € und gestalteten sich folgendermaßen: Für Einrichtungen in ISCED 4 wurden 96 Mio. € ausgegeben, für ISCED 5B 202 Mio. € und für ISCED 5A/6 1,6 Mrd. €⁹⁹. Somit entfielen 84% der öffentlichen Bildungsausgaben, die für Personen ausgegeben wurden, die älter als 18 Jahre waren und am formalen Bildungswesen teilnahmen, auf Studierende an Universitäten und Fachhochschulen. Im Weiteren wird daher trotz Einbeziehung des postsekundären und des nichtuniversitären tertiären Bildungsbereichs generell von „Studierenden“ gesprochen¹⁰⁰.

Da es nicht möglich ist, zwischen den verschiedenen ISCED-Stufen zu differenzieren, werden für alle Studierenden dieselben öffentlichen Ausgaben pro Person angenommen, wodurch die Verteilung der Aufwendungen der Verteilung der Studierenden entspricht. Laut Konsumerhebung 1999/2000 wurden in Österreich 185.432 Studierende abgebildet, laut Eurostat gab es jedoch im Jahr 2000 in Österreich 317.707 Studierende, woraus

⁹⁸ In den Studierenden-Sozialerhebungen werden die Eltern der Studierenden nach einem Schichtindex, der Ausbildung und Stellung im Erwerbsleben berücksichtigt, eingeteilt. In die hohe soziale Schicht fallen beispielsweise AkademikerInnen, die als FreiberuflerInnen, UnternehmerInnen mit Angestellten sowie BeamtenInnen bzw. Angestellte mit Leitungsfunktionarbeiten (Unger - Wroblewski, 2007, S. 48 und S. 271). Die Studierenden wurden auch nach dem Einkommen ihrer Eltern befragt; in der Studierenden-Sozialerhebung 2006 liegen jedoch nur Angaben von 45% der Studierenden zum Einkommen des Vaters und nur von 58% der Studierenden zum Einkommen der Mutter vor (Unger - Wroblewski, 2007, S. 53).

⁹⁹ Der Forschungsanteil des Bundes und öffentliche Ausgaben für klinischen Mehraufwand wurden aus den öffentlichen Ausgaben für die ISCED-Stufen 4 bis 6 herausgerechnet.

¹⁰⁰ Auch in den vergleichbaren Studien Sturn - Wohlfahrt (1999) und Guger (1994) wird nicht zwischen verschiedenen post sekundären und tertiären Bildungseinrichtungen unterschieden.

sich öffentliche Hochschulausgaben je StudentIn von 5.000 € ergeben. Aufgrund des Unterschieds zur offiziellen Statistik werden im Folgenden keine Werte je StudentIn ausgewiesen, sondern nur Gesamtgrößen. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass sich die Gesamtheit der Studierenden wie die hier abgebildeten Studierenden verteilt. Welcher Anteil der Ausgaben des Bundes in die einzelnen Hochschuleinrichtungen bzw. in die einzelnen Studienrichtungen fließt, kann mit den Daten nicht berechnet werden, weswegen eine Untersuchung, wie hoch die öffentlichen Ausgaben für einzelne Studienrichtungsgruppen sind, nicht möglich ist. Nach dem Bericht zur sozialen Lage der Studierenden aus dem Jahr 1999 studieren 36% der StudienanfängerInnen aus Arztfamilien Medizin oder Veterinärmedizin (Wroblewski - Unger - Schmutzer-Hollensteiner, 1999, S. 83). Nach der Studierenden-Sozialerhebung 2006 stammen 36% der Medizinstudierenden aus einem Elternhaus der „hohen“ Schicht (Unger - Wroblewski, 2007, S. 51). Ob Medizin tatsächlich ein teureres Studium ist und somit Kinder höherer Einkommensschichten dazu tendieren, teurere Studien zu belegen, kann hier nicht analysiert werden.

6.4.2.2. Verteilung der Hochschulausgaben nach Stellung im Erwerbsleben der HauptverdienerInnen der Haushalte

Haushalte mit selbständig Beschäftigten machten in der Konsumerhebung 1999/2000 8% der Haushalte aus. In ihnen lebten 14% aller Studierenden. Die HauptverdienerInnen von 50% aller Haushalte waren unselbständig beschäftigt. Auf diese Haushalte entfielen 54% aller Studierenden, weswegen ihnen nach der hier verwendeten Methode auch 54% des Hochschulaufwandes zugute kamen. 28% der Studierenden stammten aus Angestelltenhaushalten, 14% aus ArbeiterInnenhaushalten und 12% stammten aus den Haushalten der BeamtenInnen. Diese Verteilung entspricht, werden nur selbständig und unselbständig Beschäftigte berücksichtigt, den Daten des Berichts zur sozialen Lage der Studierenden (Wroblewski - Unger - Schmutzer-Hollensteiner, 1999, S. 96).

Da wir von einheitlichen Kosten für alle Studierenden ausgehen, variieren die öffentlichen Hochschulausgaben proportional mit der Anzahl der Studierenden: Für Studierende aus Haushalten mit selbständig Beschäftigten wurden 14% der öffentlichen Hochschulausgaben ausgegeben, für Studierende aus Haushalten der unselbständig Beschäftigten 54%.

Die Ausgaben je Haushalt variieren mit der durchschnittlichen Anzahl an Studierenden je Haushalt: Die Studierendendichte war in den Haushalten der selbständig tätigen HauptverdienerInnen (10 Studierende in 100 Haushalten) und in den Haushalten der BeamtInnen (9 Studierende in 100 Haushalten) hoch. Die höchste durchschnittliche Anzahl an Studierenden wiesen natürlich Haushalte der SchülerInnen und Studierenden auf (107 Studierende in 100 Haushalten). Auf Basis der Konsumerhebung 1999/2000 ist es nicht möglich, diese Haushalte ihren Elternhaushalten zuzuweisen.

Von öffentlichen Hochschulausgaben profitieren direkt nur Haushalte mit Studierenden. Die Ausgaben je Haushalt mit Studierenden variieren mit der Höhe der durchschnittlichen Anzahl an Studierenden in diesen Haushalten: Die Haushalte der Angestellten und BeamtInnen mit Studierenden wiesen eine Studierendendichte von 112 bzw. 111 Studierenden in 100 Haushalten auf, daher kamen diesen Haushalten auch hohe Ausgaben zugute. Niedrige Ausgaben je Haushalt mit Studierenden gingen an die Haushalte der ArbeiterInnen, die eine Studierendendichte von 104 Studierenden in 100 Haushalten aufwiesen. Studierendenhaushalte wiesen hier eine Studierendendichte von 108 auf (Übersicht 60).

Übersicht 60: Öffentliche Hochschulausgaben nach Stellung im Erwerbsleben der HauptverdienerInnen der Haushalte, 2000

	Haushalte		Studierende			Jährliche Hochschul- ausgaben Insgesamt
	Insgesamt	Mit Studie- renden	Insgesamt	Je 100 Haus- halte	Je 100 Haus- halte mit Studierenden	
			Anzahl			Mio. €
Unselbständig Beschäftigte	1.628.346	91.802	100.673	6	110	862
Angestellte, Vertragsbe- dienstete	693.174	46.176	51.797	7	112	444
ArbeiterInnen	679.562	25.207	26.203	4	104	224
BeamtenInnen	255.610	20.420	22.673	9	111	194
Selbständige und mithel- fende Personen	257.629	20.556	25.501	10	124	218
PensionistInnen	1.145.818	14.335	15.709	1	110	135
SchülerInnen, Studierende	36.676	36.188	39.207	107	108	336
Arbeitslose, nicht berufs- tätige Hausfrauen, -män- ner, Präsenz-, Zivildienstler, Personen in Elternkarenz	170.782	4.228	4.342	3	103	37
Insgesamt	3.239.251	167.110	185.432	6	111	1.589

Q: Bildungsausgabenstatistik, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

6.4.2.3. Verteilung der Hochschulausgaben nach Einkommensschichten

Die Analyse nach Einkommensschichten erfolgt auch hier ohne Haushalte mit selbständig beschäftigten Personen, um die Vergleichbarkeit zur Umverteilungsstudie von 1996 zu gewährleisten. Werden die Einkommensschichten nach dem Bruttomarkteinkommen berechnet, so befanden sich in den Haushalten des unteren Terzils 32% der Studierenden, in jenen des oberen Terzils 44%. Auf den ersten Blick - und ohne Berücksichtigung der Haushaltsgröße und -zusammensetzung - wird somit das höhere Bildungsangebot überwiegend von Kindern aus wohlhabenderen Haushalten genutzt. Den höchsten Anteil an Studierenden¹⁰¹ wiesen jedoch das 1. Dezil mit 22% und das 10. Dezil mit ebenfalls 22% der Studierenden auf¹⁰².

101 Den geringsten Studierendenanteil haben das 2. und 3. Dezil, in denen sich vorwiegend PensionistInnen befinden.

102 Werden die Einkommensschichten nach dem Bruttogesamteinkommen berechnet, so ergeben sich nur leichte Verschiebungen der Studierenden von unten nach oben.

Bei dem hohen Anteil an Studierenden im 1. Dezil muss bedacht werden, dass in dieser Studie Haushalte mit Studierenden als HauptverdienerInnen nicht ihren Elternhaushalten zugerechnet werden können. Werden nur Studierende, die in Elternhaushalten leben, berücksichtigt, verringert sich der Anteil der Studierenden im 1. Dezil¹⁰³. Dem Bericht zur sozialen Lage der Studierenden 1999 ist zu entnehmen, dass eher Kinder aus höheren sozialen Schichten alleine leben¹⁰⁴ (Wroblewski - Unger - Schmutzer-Hollensteiner, 1999, S. 113). Es ist davon auszugehen, dass diese Studierenden von ihren Eltern unterstützt werden¹⁰⁵ und somit eigentlich höheren Einkommensschichten angehören. Bei den folgenden Zahlen ist daher zu bedenken, dass die Werte für das 1. Dezil überschätzt werden.

Betrachtet nach dem Bruttomarkteinkommen, stiegen mit Ausnahme des 1. Dezils die Studierendenzahlen je Haushalt mit dem Einkommen; die Hochschulausgaben für Haushalte verhielten sich ebenso. Insgesamt flossen in das obere Terzil 44% der gesamten jährlichen Hochschulausgaben, in das untere Terzil 32% (Übersicht 61). Obwohl ein größerer Anteil an Hochschulausgaben in die oberen Einkommensschichten fließt, wirken sie nach der hier verwendeten Datenbasis progressiv auf die Einkommensverteilung: Die Relation der Hochschulausgaben je Haushalt mit Studierenden zum Einkommen nimmt mit steigendem Einkommen ab. Sie betrug für Haushalte des 1. Dezils 126% und für Haushalte des oberen Dezils 9% des Nettomarkteinkommens bzw. gemessen am Bruttomarkteinkommen 122% im 1. Dezil und 6% im 10. Dezil. Werden die Einkom-

103 Da die Fallzahlen für eine solche Auswertung zu gering sind, werden genaue Berechnungen in Abschnitt 6.4.2.4 für Äquivalenzeinkommensschichten ausgeführt.

104 21% der Studierenden, deren Vater freiberuflich oder selbständig tätig ist und 22% der Studierenden, deren Vater leiten der Angestellter oder Beamter ist, jedoch nur 14% der Studierenden, deren Vater Arbeiter ist, leben in eigenen Haushalten. Väter von Studierenden in Wohngemeinschaften sind zu 19% freiberuflich oder selbständig tätig, aber es sind auch 17% der Väter von Studierenden, die in Wohngemeinschaften leben, Arbeiter (Wroblewski - Unger - Schmutzer-Hollensteiner, 1999, S. 113). Da jedoch aufgrund der Studierendendichte in Haushalten von SchülerInnen und Studierenden mit Studierenden (108) davon ausgegangen werden kann, dass nur wenige dieser Haushalte Wohngemeinschaften sind und die meisten der Studierenden in eigenen Haushalten allein wohnen, ist es nahe liegend, dass viele dieser Studierenden finanziell von ihren Eltern unterstützt werden.

105 Die Unterstützung der Studierendenhaushalte durch ihre Eltern basiert auf der gesetzlichen Unterhaltspflicht für studierende Kinder. Auch die Familienbeihilfe wird an die Eltern von Studierenden ausbezahlt (Pechar, 1998, S. 2). Aus der Konsumerhebung 1999/2000 geht hervor, dass 70% der Haushalte mit Studierenden im 1. Dezil finanzielle Zuwendungen aus anderen Haushalten erhielten, die rund 60% des Nettoeinkommens ausmachten. Es ist naheliegend, dass Haushalte mit Studierenden als HauptverdienerInnen auch noch weitere, nicht-finanzielle Zuwendungen von anderen Haushalten erhalten.

mensschichten nach dem Bruttogesamteinkommen berechnet, so sank die Bedeutung der Hochschulausgaben für die Haushalte in den unteren Dezilen deutlich (75% gemessen am Bruttoeinkommen bzw. 76% gemessen am Nettoeinkommen im 1. Dezil), da deren Einkommen finanzielle Transfers enthalten; im obersten Dezil ergaben sich keine nennenswerten Änderungen.

Übersicht 61: Öffentliche Hochschulausgaben nach Bruttomarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000

	Haushalte Mit Studie- renden	Studierende		Jährliche öffentliche Hochschulausgaben			
		Insgesamt	Je 100 Haus- halte mit Studierenden	Insgesamt	Je Haushalt mit Studierenden ¹⁾		
		Anzahl		Mio. €	Anteile in %	In % des Nettomarkt- einkommens	In % des Bruttomarkt- einkommens
<i>Bruttomarkt- einkommen</i>							
1. Terzil	45.564	49.251	108	422	32,0	76,2	69,6
2. Terzil	35.502	36.365	102	312	23,6	20,7	15,9
3. Terzil	60.943	68.371	112	586	44,4	10,8	7,5
Insgesamt	142.009	153.988	108	1.319	100,0	17,6	12,7
Gini-Koeffizient					0,077		

Q: Bildungsausgabenstatistik, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9. – ¹⁾ Für die Relation der Hochschulausgaben zum Einkommen wurde der Unterrepräsentation der Studierenden Rechnung getragen und daher die Ausgabenhöhe je Haushalt mit Studierenden angepasst.

In der Umverteilungsstudie von 1996 kam knapp ein Viertel aller Studierenden aus der unteren Hälfte der Einkommensverteilung (wobei 7% der Haushalte, aus denen Studierende stammten, keine Angaben über ihr Einkommen machten). 22% der Studierenden kamen aus Haushalten des obersten Dezils. Im Jahr 2000 stammten ebenfalls 22% der Studierenden aus dem obersten Dezil, allerdings kamen auch 22% aus Haushalten des 1. Dezils. Dieser Anteil betrug in der Vorgängerstudie 3%, wohl vor allem deshalb, da 1996 die Studierendenhaushalte den Haushalten ihrer Eltern zugewiesen wurden, was hier nicht möglich ist. Insgesamt studierten 2000 etwas mehr Personen als 1996, auch die Hochschulausgaben stiegen - wie schon erwähnt - seit 1996 von 1,4 Mrd. € auf 1,6 Mrd. € an. Allerdings wurde, wie Sturn - Wohlfahrt (1999, S. 250) anmerken, in der Studie 1996 von höheren Ausgaben ausgegangen, da sowohl die Forschungsausgaben als auch die Ausgaben für den klinischen Mehraufwand mit

in die Hochschulausgaben einberechnet wurden. Mit Ausnahme des 1. Dezils, das aufgrund der zu hohen Studierendenzahlen 22% aller Hochschulausgaben erhielt, ist die ungleiche Verteilung der Hochschulausgaben auf die verschiedenen Einkommensschichten ohne Berücksichtigung der Größe und Zusammensetzung der Haushalte seit 1996 nahezu gleich geblieben.

6.4.2.4. Verteilung der Hochschulausgaben nach Bruttoäquivalenzeinkommensschichten

Wie bereits in der Analyse der Schulausgaben ist auch hier eine Betrachtung der Einkommensverteilung nach dem Bruttoäquivalenzeinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte notwendig. Studierende kommen in der Regel aus Mehrpersonenhaushalten, bei denen beachtet werden muss, dass ihr Haushaltseinkommen für mehrere Personen verwendet wird. Durch die Berücksichtigung der Haushaltsgröße und -zusammensetzung mit Hilfe der Äquivalenzzahlen bewegen sich diese Haushalte auf der Skala der Einkommensverteilung nach unten¹⁰⁶.

In der Darstellung nach dem Äquivalenzeinkommen fanden sich wieder 22% der Studierenden im untersten Dezil, im obersten Dezil waren es jedoch nur knapp 8%. Wie bereits in Abschnitt 6.4.2.3 erwähnt, ist der sehr hohe Anteil Studierender im 1. Dezil darauf zurückzuführen, dass Studierendenhaushalte nicht ihren Elternhaushalten zugerechnet werden können und somit nicht festgestellt werden kann, ob diese Studierenden eigentlich höheren Einkommensschichten zugerechnet werden müssten. Die finanziellen Zuwendungen von anderen Haushalten erreichten hier zwei Drittel des Nettoeinkommens. Werden Studierende, die alleine oder in Wohngemeinschaften leben, nicht berücksichtigt, so verringerte sich der Anteil der Studierenden im 1. Dezil von

¹⁰⁶ Allerdings wird hier auch für Studierendenhaushalte, in denen mehrere Personen leben, die Haushaltsgröße und -zusammensetzung berücksichtigt, obwohl beispielsweise bei Wohngemeinschaften meist nicht von einer Aufteilung des Einkommens auf den Haushalt ausgegangen werden kann.

22% auf 7%. Werden nur Studierende berücksichtigt, die in Elternhaushalten leben, so verringerte sich dieser Anteil noch mehr (wegen der zu geringen Anzahl an Fällen kann hier kein Wert ausgewiesen werden). Dies spricht dafür, dass tatsächlich sehr viele der Studierenden des 1. Dezils in eigenen Haushalten wohnen¹⁰⁷; es ist naheliegend, dass sie von ihren Eltern auch durch nicht-finanzielle Zuwendungen unterstützt werden.

Für eine Überschätzung der Umverteilungswirkungen von oben nach unten in dieser Studie spricht zudem, dass alle Personen über 18 Jahre, die sich in Ausbildung befinden, als „Studierende“ gezählt werden. Hierzu zählen auch jene, die eine Ausbildung im Postsekundarbereich oder im nichtuniversitären Tertiärbereich absolvieren, wie beispielsweise SchülerInnen der 4. und 5. Jahrgänge von berufsbildenden Schulen, SchülerInnen von Schulen für Gesundheits- und Krankenpflege, Kollegs und Akademien (ISCED-Stufen 4 und 5B, Übersicht 56), die tendenziell aus niedrigeren Einkommensschichten als Studierende an Fachhochschulen oder Universitäten kommen¹⁰⁸. Bei der Betrachtung der Verteilung der öffentlichen Hochschulausgaben nach Einkommensschichten werden außerdem nur Haushalte einbezogen, in denen keine Person selbständig beschäftigt ist. Somit werden für das Jahr 2000 17% der Studierenden bei der Betrachtung nach Einkommensschichten nicht berücksichtigt, die, da Haushalte der Selbständigen bezüglich ihres Einkommens und ihrer Steuerleistung tendenziell der Gruppe der einkommensstarken Haushalte angehören, in höhere Einkommens-

¹⁰⁷ Wird die Stipendienverteilung aller Studierenden nach Terzilen betrachtet, so erhielten Studierende des unteren Terzils 53% aller äquivalenten Stipendien. Lässt man jene Studierenden, die alleine oder mit anderen Studierenden zusammen wohnen, unberücksichtigt, so reduzierte sich der Anteil des unteren Terzils auf 29%, was dafür spricht, dass unter den Studierenden, die in eigenen Haushalten wohnen, ein wesentlicher Teil jener enthalten ist, die Stipendien erhalten und somit tatsächlich eher niedrigeren Einkommensschichten angehören. Ein weiteres Indiz dafür ist der Bericht zur sozialen Lage der Studierenden aus dem Jahr 1999, der besagt, dass der größte Anteil der BezieherInnen von Studienbeihilfe in Wohngemeinschaften (23%) lebt, 15% leben in einem eigenen Haushalt und weitere 15% in einem Haushalt mit PartnerIn (Wroblewski - Unger - Schmutzer-Hollensteiner, 1999, S. 167).

¹⁰⁸ Im Datensatz EU-SILC 2005 wurde die finanzielle Situation eines Haushalts, in dem eine Person lebte, als sie 14 Jahre alt war, nach ihrem höchstem Bildungsabschluss untersucht. Von den Personen, die einen Abschluss einer berufsbildenden höheren Schule haben, lebten im Alter von 14 Jahren 9% in sehr guten finanziellen Verhältnissen, von jenen, die ein Universitätsstudium, eine Akademie oder eine Fachhochschule abgeschlossen haben, 13%; von jenen, die ein Doktoratsstudium abgeschlossen haben, 20%. In guten finanziellen Verhältnissen lebten rund 35% derer, die eine berufsbildende höhere Schule, ein Studium, eine Fachhochschule, eine Akademie oder Doktoratsstudium abgeschlossen haben. Finanziell schlecht gestellt waren 13% derer, die eine berufsbildende höhere Schule abgeschlossen haben, 14% derer, die ein Studium, eine Fachhochschule oder eine Akademie abgeschlossen haben, sowie 9% derer, die ein Doktoratsstudium abgeschlossen haben.

dezile fallen würden¹⁰⁹. Aufgrund der drei genannten Gründe überschätzt diese Studie Umverteilungswirkungen der Hochschulausgaben von oben nach unten¹¹⁰.

Das 1. Terzil der Einkommensverteilung aller Haushalte mit Studierenden erhielt 50% der äquivalenten öffentlichen Hochschulausgaben, das 2. Terzil 25,5% und das 3. Terzil 24,5% (Übersicht 62). Bleiben Studierende, die alleine oder mit anderen Studierenden wohnen, unberücksichtigt, so erhielt das 1. Terzil 22% aller äquivalenten öffentlichen Hochschulausgaben, das 2. Terzil 41% und das 3. Terzil 38%. Werden nur Studierende in Elternhaushalten einbezogen, so erhielt das 1. Terzil 15% aller äquivalenten öffentlichen Hochschulausgaben, das 2. Terzil 44% und das 3. Terzil 41%¹¹¹. Die Hochschulausgaben je Haushalt variieren mit der Studierendendichte je Haushalt mit Studierenden: Im 1. Dezil lebten in 100 Haushalten mit Studierenden 110 Studierende, im 10. Dezil waren es 117 Studierende. Die Progression der Verteilungswirkung der Hochschulausgaben verstärkt sich bei der Betrachtung nach dem Äquivalenzeinkommen: In Relation zum Einkommen machten die jährlichen äquivalenten öffentlichen Hochschulausgaben am Einkommen des untersten Dezils 132% des Nettoäquivalenzmarkteinkommens aus (gemessen am Nettomarkteinkommen waren es 126%), gemessen am Bruttoäquivalenzmarkteinkommen 126% (am Bruttomarkteinkommen 122%). In den höheren Einkommensgruppen sinkt dagegen die relative Bedeutung der Hochschulausgaben in der Äquivalenzeinkommensbetrachtung. Im obersten Dezil waren die Relationen zum Bruttoäquivalenzmarkteinkommen um rund 2 Prozentpunkte niedriger als zum Bruttomarkteinkommen.

109 Sturn - Wohlfahrt (1999, S. 272-285) legen dar, dass rund die Hälfte aller Studierenden aus Selbständigenhaushalten aus dem unteren Einkommensdrittel stammt. Allerdings wird vermutet, dass die in den amtlichen Statistiken verzeichneten niedrigen Einkommen vieler Selbständigenhaushalte nicht der Realität entsprechen.

110 Die Ergebnisse von Sturn - Wohlfahrt (1999, S. 261f.) zeigen, dass untere Einkommensschichten höhere Leistungen erhalten; vergleichbare Studien für Deutschland sind Sternberg (2001) und Barbaro (2002), die auch von einer Umverteilung zugunsten unterer (gewichteter) Einkommensschichten sprechen. Guger (1994) erhält hingegen Ergebnisse, die für eine Umverteilung von unten nach oben sprechen; ebenso wie Gröske (1994) für Deutschland verwendet er allerdings nicht die gewichteten Haushaltseinkommen. Für einen Überblick der Literatur zu den Verteilungswirkungen der öffentlichen Hochschulausgaben im Querschnitt siehe Sturn - Wohlfahrt (1999, S. 189-207).

111 Gemessen an den Bruttoäquivalenzgesameinkommen, also an den Äquivalenzeinkommen zuzüglich der äquivalenten monetären Transfers, bewegen sich Haushalte mit Studierenden, die Stipendien erhalten, auf der Skala der Einkommensverteilung nach oben. Im 1. Dezil sind nun mit 19% weniger Studierende enthalten als vorhin bei der Betrachtung nach dem Bruttoäquivalenzmarkteinkommen (22%). Im obersten Dezil sind es mit 8,2% etwas mehr Studierende (7,7%).

Übersicht 62: Äquivalente öffentliche Hochschulausgaben nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000

	Haushalte Mit Studie- renden	Studierende		Jährliche äquivalente öffentliche Hochschulausgaben			
		Insgesamt	Je 100 Haus- halte mit Studierenden	Insgesamt	Je Haushalt mit Studierenden ¹⁾		
		Anzahl		Mio. €	Anteile in %	In % des Nettoäquiva- lenzmarkt- einkommens	In % des Bruttoäquiva- lenzmarkt- einkommens
Bruttoäquiva- lenzmarkt- einkommen							
1. Terzil	53.828	58.275	108	389	50,0	66,4	59,1
2. Terzil	46.199	49.155	106	199	25,5	17,7	13,1
3. Terzil	41.982	46.558	111	191	24,5	10,0	6,9
Insgesamt	142.009	153.988	108	779	100,0	21,5	15,7
Gini-Koeffizient					-0,247		

Q: Bildungsausgabenstatistik, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9. – ¹⁾ Für die Relation der Hochschulausgaben zum Einkommen wurde der Unterrepräsentation der Studierenden Rechnung getragen und daher die Ausgabenhöhe je Haushalt mit Studierenden angepasst.

Werden auch die Transfers berücksichtigt und wird das Äquivalenzgesamteinkommen zugrunde gelegt, so erhielten Haushalte mit Studierenden des 1. Dezils 84% ihres Nettoeinkommens und 82% ihres Bruttoeinkommens an äquivalenten öffentlichen Hochschulausgaben. Haushalte des letzten Dezils erhielten 7%, respektive 5% ihres Einkommens an öffentlichen Hochschulausgaben. Es wird deutlich, dass selbst eine teilweise Finanzierung der Kosten der Hochschulbildung für die ärmeren Einkommenschichten nahezu unmöglich wäre.

6.4.3. Verteilungswirkungen des österreichischen Bildungssystems 2005

Für das Jahr 2005 werden die SchülerInnen- und Studierendenzahlen sowie die Daten für die Haushalte, aus denen sie stammen, aus EU-SILC 2006 verwendet. Die öffentlichen Bildungsausgaben stammen aus der Bildungsausgabenstatistik 2005. Es gelten dieselben Klassifikationen und Berechnungsarten wie für das Jahr 2000.

Übersicht 63: Äquivalente öffentliche Schulausgaben nach Bruttoäquivalenzzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

	Haushalte Mit Schüler- Innen	SchülerInnen		Je Schü- lerin	Jährliche äquivalente öffentliche Schulausgaben		In €	In % des Nettoäquiva- lenzzmarkt- einkommens	In % des Bruttoäquiva- lenzzmarkt- einkommens
		Insgesamt	Je 100 Haus- halte mit SchülerInnen		Insgesamt	Je Haushalt			
		Anzahl		In €	Mio. €	Anteile in %	In €		
Bruttoäquiva- lenzzmarkt- einkommen									
1. Terzil	235.592	376.861	160	3.541	1.335	40,9	1.260	5.665	51,9
2. Terzil	241.835	351.077	145	3.511	1.233	37,8	1.164	5.097	23,1
3. Terzil	140.950	191.702	136	3.633	696	21,3	658	4.941	17,6
Insgesamt	618.376	919.640	149	3.549	3.264	100,0	1.027	5.278	32,8
Gini-Koeffizient						-0,144			24,0

Q: Bildungsausgabenstatistik, EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen. 3.177.492 Nicht-Selbständigenhaushalte insgesamt. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

6.4.3.1. Verteilungswirkungen öffentlicher Schulausgaben

Laut Eurostat gab es im Jahr 2005 1.144.114 SchülerInnen, die Auswertung laut EU-SILC 2006 bildet 1.114.391 SchülerInnen ab. Die öffentlichen Schulausgaben stiegen von 7,9 Mrd. € im Jahr 2000 auf 8,7 Mrd. €. Die Ausgaben je Haushalt betrugen im Jahr 2005 2.470 € (2000 2.430 €), die Ausgaben je Haushalt mit SchülerInnen 11.700 € (10.300 €, Übersicht 57). Die Verteilung der SchülerInnen auf die verschiedenen Haushalte ist im Wesentlichen gleich wie im Jahr 2000: 11% (2000 12%) aller SchülerInnen stammen aus den 6% (8%) Haushalten der selbständig Beschäftigten, 80% (77%) stammen aus den 55% (50%) Haushalten der unselbständig Beschäftigten. Die Verteilung der Schulausgaben entspricht diesen Veränderungen: Haushalte der selbständig Beschäftigten erhalten 2005 11% statt 13% aller öffentlichen Schulausgaben, Haushalte von unselbständig Beschäftigten 80% statt 77%. Die Verteilung der äquivalenten öffentlichen Schulausgaben nach Schichten des Bruttoäquivalenzeinkommens ohne Transfers zeigt folgende Veränderungen zwischen 2000 und 2005: Haushalte im 1. Terzil der Einkommensverteilung erhalten 2005 41% aller öffentlichen Hochschulausgaben, jene im 3. Terzil 21%. 2000 waren es 38% bzw. 24%. In Relation zum Einkommen machen die öffentlichen Schulausgaben 2005 im 1. Terzil 66% (2000 60%) des Nettoäquivalenzmarkteinkommens und 52% (48%) des Bruttoäquivalenzmarkteinkommens aus, im 3. Terzil 18% (17%) des Netto- und 12% (12%) des Bruttoäquivalenzmarkteinkommens. Wie 2000 kommen öffentliche Schulausgaben größtenteils der unteren Hälfte der Einkommensverteilung zugute und wirken progressiv (Übersicht 63, Übersicht 59).

6.4.3.2. Verteilungswirkungen öffentlicher Hochschulausgaben

Die Hochschulausgaben erhöhten sich von 1,6 Mrd. € im Jahr 2000 auf 2,5 Mrd. € im Jahr 2005. Da EU-SILC 2006 mit 256.385 Studierenden weniger Studierende ausweist als Eurostat (317.773), werden nur Gesamtgrößen und keine Werte je StudentIn ausgewiesen. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Gesamtheit der Studierenden wie

die hier abgebildeten Studierenden verteilt: Aus den 6% Haushalten der selbständig Beschäftigten stammen 9% der Studierenden (2000 waren es 14% der Studierenden aus 8% Haushalten mit selbständig Beschäftigten). Zwei Drittel der Studierenden leben in den 55% Haushalten der unselbständig Beschäftigten (2000 waren es 54% der Studierenden in 50% der Haushalte).

Der Anteil der Studierenden aus Angestelltenhaushalten stieg seit 2000 markant von 28% auf 45%, jener aus ArbeiterInnenhaushalten sank von 14% auf 8%¹¹². Diese Zahlen entsprechen etwa den Zahlen der Studierenden-Sozialerhebung 2006 (Unger - Wroblewski, 2007, S. 62). Die Hochschulausgaben verhalten sich ebenso: Studierende aus Haushalten mit selbständig Beschäftigten erhalten 9% der Hochschulausgaben, Studierende aus den Haushalten der unselbständig Beschäftigten 67%. Auch hier können die Haushalte von Studierenden nicht ihren Elternhaushalten zugerechnet werden, was eine Bestimmung ihrer soziokulturellen Herkunft nicht möglich macht.

¹¹² In der Konsumerhebung 2004/2005 stellen sich die Zahlen anders dar: nur 36% aller Studierenden kommen aus den Haushalten der Angestellten, 17% aus den Haushalten der ArbeiterInnen. Generell scheinen diese Zahlen etwas überzogen, die Richtung der Entwicklung stimmt jedoch: Die Anzahl der Angestelltenhaushalte ist im Vergleich zum Jahr 2000 angestiegen, die Anzahl der ArbeiterInnenhaushalte zurückgegangen. Dies lässt sich zum Teil darauf zurückführen, dass hier Einkommen der HauptverdienerInnen verwendet werden und diese immer häufiger Frauen sind, die wiederum häufiger als Angestellte denn als ArbeiterInnen beschäftigt sind. Zudem legen Ergebnisse der Studierenden-Sozialerhebung nahe, dass der Prozentsatz der Studierenden aus der niederen und mittleren Schicht zurückgegangen ist, während jener der Studierenden aus der gehobenen und hohen Schicht gestiegen ist (Unger - Wroblewski, 2007, S. 50).

Übersicht 64: Äquivalente öffentliche Hochschulausgaben nach Bruttoäquivalenzzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

	Haushalte Mit Studie- renden	Studierende		Jährliche äquivalente öffentliche Hochschulausgaben			
		Insgesamt	Je 100 Haus- halte mit Studierenden	Insgesamt	Je Haushalt mit Studierenden ¹⁾		
		Anzahl		Mio. €	Anteile in %	In % des Nettoäquiva- lenzmarkt- einkommens	In % des Bruttoäquiva- lenzmarkt- einkommens
Bruttoäqui- valenzmarkt- einkommen							
1. Terzil	60.564	72.023	119	447	36,6	70,0	58,9
2. Terzil	72.369	79.921	110	436	35,7	29,4	22,3
3. Terzil	58.710	66.553	113	339	27,7	15,9	11,2
Insgesamt	191.643	218.498	114	1.221	100,0	28,7	21,3
Gini-Koeffizient					-0,088		

Q: Bildungsausgabenstatistik, EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen, 3.177.492 Nicht-Selbständigenhaushalte insgesamt. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9. – ¹⁾ Für die Relation der Hochschulausgaben zum Einkommen wurde der Unterrepräsentation der Studierenden Rechnung getragen und daher die Ausgabenhöhe je Haushalt mit Studierenden angepasst.

Bei der Betrachtung der Verteilung der Hochschulausgaben nach dem Bruttoäquivalenzzmarkteinkommen fällt auf, dass im Jahr 2005 im 1. Dezil 13% aller Studierenden statt 22% im Jahr 2000 zu finden sind¹¹³. Das 1. Dezil erhält nun 15% statt 32% aller äquivalenten öffentlichen Hochschulausgaben. Das 1. Terzil erhält 37% aller Hochschulausgaben, 2000 waren es 50%.

Auf die unteren zwei Drittel der Haushalte mit Studierenden entfallen gut 70% der Mittel, wobei auch hier, wie in Abschnitt 6.4.2.4, die Umverteilungswirkungen von oben nach unten überschätzt werden. Werden nur Studierende in Elternhaushalten betrachtet, so erhält das 1. Terzil 23%, das 2. Terzil 39% und das 3. Terzil 38% aller äquivalenten Hochschulausgaben, das 2. Terzil erhält nun anteilmäßig mehr öffentliche Mittel. Wie für das Jahr 2000 lässt sich die Verteilung der Studierenden auf die einzelnen Dezile nicht eindeutig feststellen. Allerdings profitiert im Jahr 2005 die untere Einkommenshälfte mehr von öffentlichen Hochschulausgaben. Die Relation der jährlichen Hochschulausgaben zum Nettoeinkommen beträgt unter Berücksichtigung

¹¹³ Ein Grund hierfür ist, dass das mittlere Einkommen des untersten Dezils im Jahr 2005 geringer ist als im Jahr 2000. Dies zeigt auch die Entwicklung der Personeneinkommen nach Einkommensschichten laut Lohnsteuerstatistik (Guger - Marterbauer, 2007).

der Äquivalenzzahlen für das 1. Terzil 70%, für das 2. Terzil 29% und für das 3. Terzil 16% (Übersicht 64). Die progressive Verteilungswirkung der Hochschulausgaben ist auch im Jahr 2005 gegeben.

6.5. Verteilungswirkungen des österreichischen Gesundheitssystems

SIMON STURN, MARTINA AGWI

Dieses Kapitel untersucht die Verteilungswirkungen des österreichischen Gesundheitssystems. Betrachtet werden aus Datengründen nur die öffentlichen Gesundheitsausgaben. Methodisch wird so vorgegangen, dass die Gesundheitsausgaben nach Alter und Geschlecht mit Daten der Haushaltseinkommen verknüpft werden; dadurch können die Gesundheitsausgaben den verschiedenen Einkommensschichten zugewiesen werden. Zudem wird separat das Pflegegeld ausgewertet.

6.5.1. Finanzierung des österreichischen Gesundheitssystems

Laut den von Statistik Austria veröffentlichten Gesundheitsausgaben nach der Methodik des System of Health Accounts (SHA)¹¹⁴ sind in etwa drei Viertel der gesamten Gesundheitsausgaben öffentlich finanziert¹¹⁵; hiervon stammen zwei Drittel aus Krankenversicherungsbeiträgen und ein Drittel aus den Budgets der Gebietskörperschaften. Der privat finanzierte Anteil¹¹⁶ an den Gesundheitsausgaben beträgt ein Viertel. Diese Aufteilung ist seit 1997 relativ konstant geblieben.

Im internationalen Vergleich weist das österreichische Gesundheitswesen einen ge-

¹¹⁴ Die SHA-Methodik stellt ein umfassendes, konsistentes und international vergleichbares System von Gesundheitskonten dar. Gegenüber der Methodik nach ESVG 95 werden bei der SHA-Methode auch Ausgaben für Langzeitpflege und die Ausgaben im Bereich der Finanzierung der Fondskrankenanstalten vollständig erfasst, wodurch die Gesundheitsausgaben höher ausfallen (Statistik Austria, 2007B).

¹¹⁵ Ausgaben des Bundes, der Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger.

¹¹⁶ Ausgaben privater Haushalte und von Versicherungsunternehmen, privaten Organisationen ohne Erwerbszweck sowie betriebliche Leistungen.

ringen Anteil an Steuerfinanzierung auf (Schmadlbauer, 2005, S. 91f., OECD, 2008B). Die Haupteinnahmequelle besteht in den Sozialversicherungsbeiträgen, welche sich am Erwerbseinkommen der Versicherten orientieren. Allerdings gilt eine gesetzlich festgelegte Höchstbeitragsgrundlage für Erwerbstätige, diese betrug im Jahr 2005 3.630 € brutto pro Monat (Bundesministerium für Gesundheit und Frauen, 2006, S. 103f.). Diese Deckelung der Beitragsgrundlage kommt zum überwiegenden Teil dem oberen Zehntel der Lohn- und GewinneinkommensbezieherInnen zugute und sorgt dafür, dass die Beiträge zur Krankenversicherung aus Verteilungssicht regressiv wirken (siehe Kapitel 5.1). Auf Kapital- und Vermögenseinkünfte - ihr Anteil am Volkseinkommen steigt seit 2½ Jahrzehnten rasch an - werden keine Sozialversicherungsbeiträge eingehoben. Dadurch ergeben sich Finanzierungs- und Effizienzprobleme: Erstens wird durch die sinkende Lohnquote die lohnbezogene Finanzierungsbasis der Sozialsysteme ausgehöhlt; Zweitens brächte die Berücksichtigung der Vermögenseinkommen in der Beitragsgrundlage der Krankenversicherung eine geringere Belastung der Leistungseinkommen, wodurch die Nettoeinkommen für die ArbeitnehmerInnen stiegen und die Lohnnebenkosten für die ArbeitgeberInnen sanken. Diese Verringerung des „Tax Wedge“ würde nach vorherrschender Lehrmeinung zu einer Reduktion der Arbeitslosigkeit beitragen (OECD, 2006). Außerdem lässt sich die Ungleichbehandlung der Einkunftsarten, verbunden mit einer zunehmenden Vermögenskonzentration, aus Fairnessüberlegungen kritisieren (Guger - Marterbauer - Walterskirchen, 2006, S. 11). Der Anteil der privaten Gesundheitsausgaben an den Gesamtausgaben ist in Österreich im Vergleich der EU 15 überdurchschnittlich hoch (OECD, 2008B). Die Frage nach der Zusammensetzung der Gesundheitsausgaben durch öffentliche und private Finanzierungsquellen ist vor allem bei Verteilungsfragen von Relevanz, da sich die Höhe der privaten Zahlungen nicht - und jene der Selbstbehalte wenig - an der Leistungsfähigkeit der BezieherInnen orientiert¹¹⁷ (Hofmarcher et al., 2004, S. 7f.).

117 Die seit 1. Jänner 2008 bestehende Deckelung der Rezeptgebühren mit 2% des jährlichen Nettoeinkommens und einer Mindestobergrenze vom 12-Fachen des Einzelrichtsatzes für die Ausgleichszulage (2008 747 € monatlich) in Höhe von rund 179 € pro Jahr (2008) kommt vorwiegend Personen mit hohem Medikamentenbedarf und gleichzeitig geringem Einkommen zugute.

6.5.2. Entwicklung der Gesundheitsausgaben

Die gesamten Gesundheitsausgaben einschließlich Langzeitpflege betrugen im Jahr 2000 20,9 Mrd. € und 25,2 Mrd. € im Jahr 2005. Von 1990 bis 2006 entspricht dies einer durchschnittlichen nominellen Wachstumsrate von 5,3%. Damit stiegen die Gesundheitsausgaben etwas rascher als das BIP; der Anteil der gesamten Gesundheitsausgaben am BIP betrug im Jahr 1990 8,4% und 10,1% im Jahr 2006. Der Anteil der privaten Gesundheitsausgaben¹¹⁸ an den Gesamtausgaben entwickelte sich von 25% im Jahr 1997 auf 23,8% im Jahr 2006 tendenziell leicht zurück (Statistik Austria, 2008E).

6.5.2.1. Öffentliche Gesundheitsausgaben

Die öffentlichen Gesundheitsausgaben betrugen im Jahr 2000 15,8 Mrd. €, was 7,5% des BIP entspricht. 2005 betrugen sie 19,3 Mrd. € und 7,9% des BIP. Die durchschnittliche nominelle Wachstumsrate von 1997 bis 2006 beträgt 4,3%. Der Anteil der öffentlichen Gesundheitsausgaben am BIP stieg im selben Zeitraum marginal von 7,4% auf 7,7%. In Prozent der gesamten Gesundheitsausgaben bleibt der Anteil öffentlicher Ausgaben ungefähr konstant bei drei Viertel (75% im Jahr 1997 und 76,2% im Jahr 2006). Ohne Langzeitpflege betrugen die öffentlichen Gesundheitsausgaben 2000 13,6 Mrd. €, was 6,5% des BIP entspricht, und 2005 16,7 Mrd. € und 6,8% des BIP (Statistik Austria, 2008E). Über 85% der öffentlichen Aufwendungen fließen in die Kategorien Versorgung im stationären Bereich, ambulante Versorgung und medizinische Erzeugnisse, Ausrüstungen und Geräte.

¹¹⁸ Diese Studie behandelt private Gesundheitsausgaben nicht. A priori belasten private Gesundheitsausgaben niedrige Einkommen relativ stärker, da weder der Preis der Gesundheitsleistungen noch die Prämien privater Krankenversicherungen nach der Einkommenssituation der NachfragerInnen differenzieren.

6.5.2.2. Leistungen der Krankenversicherungen

Von den öffentlichen Gesundheitsausgaben entfällt der Großteil auf Leistungen der Krankenversicherungsträger. Deren Ausgaben betrugen 2000 insgesamt 10 Mrd. € und 2005 11,9 Mrd. €. Auch bei den Ausgaben der Krankenversicherungen sind die Kategorien stationäre Versorgung, ambulante Versorgung und Medikamente für den Großteil der Ausgaben verantwortlich. Finanziert werden die Leistungen der Krankenversicherungen zu über 80% aus Versichertenbeiträgen. Die restlichen Einnahmen resultieren aus Rezeptgebühren, Ersatz für Leistungsaufwendungen, Vermögenserträgen, Mitteln des Ausgleichsfonds, Service-Entgelten usw. (Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, 2001 und 2006).

6.5.3. Umverteilungseffekte der öffentlichen Gesundheitsausgaben

Im Folgenden werden die Ergebnisse zur Verteilungswirkung der öffentlichen Gesundheitsausgaben für die Jahre 2000 und 2005 präsentiert¹¹⁹. Dabei werden auch die Unterschiede zu den Ergebnissen der Vorgängerstudie aus dem Jahr 1996 (Guger, 1996A) dargestellt, die keine Äquivalenzausgaben und -einkommen darstellt. Zu beachten ist zudem, dass sich die Datengrundlagen für alle drei untersuchten Jahre unterscheiden. Zudem weisen die Jahre 2000 und 2005 - aufgrund der eingeschränkten Datenverfügbarkeit - eine identische relative Verteilung der Gesundheitsausgaben nach Alter und Geschlecht auf. Unterschiede zwischen 2000 und 2005 erklären sich somit aus dem unterschiedlichen Niveau der zugewiesenen Gesundheitsausgaben, einer differierenden Bevölkerungsstruktur und der veränderten Einkommenssituation der Haushalte¹²⁰.

119 Zur Datengrundlage siehe Guger et al. (2009).

120 Den Haushalten wurden für 2000 öffentliche Gesundheitsausgaben in der Höhe von 15,8 Mrd. € zugewiesen, für 2005 19,3 Mrd. €. Da nur Haushalte ohne selbständig beschäftigte Mitglieder analysiert werden, sind in den Auswertungen für 2000 nur 13,8 Mrd. € und für 2005 17,5 Mrd. € berücksichtigt.

6.5.3.1. Öffentliche Gesundheitsausgaben und Pflegegeld nach Einkommens- und Äquivalenzeinkommensschichten im Jahr 2000

Betrachtet man die Verteilung der Gesundheitsausgaben je Haushalt nach Einkommensschichten unter Verwendung der Bruttomarkteinkommen, so zeigt sich in der Tendenz, dass die höheren Gesundheitsausgaben in den oberen Einkommensschichten der Nicht-Selbständigenhaushalte von der Haushaltsgröße dominiert werden. Auf das unterste Dezil der Nicht-Selbständigenhaushalte entfiel mit 8% (monatlich 319 € je Haushalt) der geringste Anteil der Gesamtausgaben, während das oberste Dezil mit 11,7% (467 €) den höchsten Anteil für sich verbuchte. Die höheren Ausgaben pro Haushalt im 2. und 3. Dezil lassen sich durch die hohe Anzahl an PensionistInnen erklären. Nach Einkommensterzilen ergab sich eine Verteilung der Ausgaben von 31,5% auf das untere Terzil, 33,1% auf das mittlere Terzil und 35,4% auf das obere Terzil (Übersicht 65). Diese Verteilung ist viel gleichmäßiger als in der Umverteilungsstudie 1996 - beruhend auf Daten von 1991. Damals machten die Gesamtausgaben im 1. Dezil 6,4% und im 10. Dezil 13,6% aus. In Terzilen ausgedrückt, verbuchte damals das erste 25,6% der Ausgaben auf sich, das zweite 34% und das dritte 40,4%. Dafür dürften vor allem strukturelle Gründe ausschlaggebend sein, zum einen hat die Anzahl der PensionistInnen stark zugenommen und zum anderen befinden sich PensionistInnen, die auch höhere Gesundheitsausgaben ausweisen, verstärkt in den unteren Einkommensdezilen.

Übersicht 65: Verteilung der Gesundheitsausgaben nach Bruttomarkteinkommen und Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000

	Gesundheitsausgaben insgesamt				Äquivalente Gesundheitsausgaben insgesamt			
	In € pro Monat	Anteile in %	Gemessen am Bruttomarkteinkommen in %	Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	In € pro Monat	Anteile in %	Gemessen am Bruttoäquivalenzmarkteinkommen in %	
Bruttomarkteinkommen								
1. Terzil	378	31,5	33,9	1. Terzil	292	37,9	35,3	
2. Terzil	397	33,1	15,3	2. Terzil	257	33,2	15,4	
3. Terzil	425	35,4	7,8	3. Terzil	222	28,9	6,8	
Insgesamt	400	100,0	13,1	Insgesamt	257	100,0	13,4	

Q: Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

Welche finanzielle Bedeutung kommt nun den öffentlichen Gesundheitsausgaben in den einzelnen Einkommensschichten zu? In Relation zum Bruttomarkteinkommen machten die Gesundheitsausgaben im 1. Dezil der Nicht-Selbständigenhaushalte 62,1% aus, im 10. Dezil hingegen lediglich 5,9%. In Terzilen dargestellt, waren es 33,9% im 1. Terzil, 15,3% im zweiten und 7,8% im dritten (Übersicht 65). Werden auch die öffentlichen Transferleistungen berücksichtigt, die in den unteren Einkommensschichten eine große Rolle spielen, und die Gesundheitsausgaben auf die Bruttogesamteinkommen bezogen, so sank der Anteil im 1. Dezil auf gut 45%, hingegen blieb er im 10. Dezil mit 5,8% unverändert. Im gesamten ersten Drittel verringerte sich der Anteil der Gesundheitsausgaben um rund 5 Prozentpunkte, während er sich in den übrigen zwei Dritteln kaum veränderte.

Im Jahr 1991 betrug die Relation der Gesamtausgaben zum Bruttomarkteinkommen im untersten Dezil der Nicht-Selbständigenhaushalte rund 29% und im obersten Dezil 3,5%. Nach Einkommensdritteln beliefen sich die entsprechenden Werte auf 13,7% im ersten, 7,7% im zweiten und 4,4% im obersten Drittel. Da aber in der Studie von 1996 ein geringerer Anteil der Gesundheitsausgaben erfasst wurde (4,5 Mrd. €), lassen sich nur die Relationen über die Einkommensschichten vergleichen. 1991 betrug die Relation am Bruttomarkteinkommen des untersten Dezils mehr als das 8-Fache des obersten. Für 2000 belief sich dieses Verhältnis auf das fast 11-Fache. Nimmt man die Einkommensterzile, so betrug der Anteil des 1. Terzils in Relation zum 3. Terzil 1991 das 3-Fache, 2000 belief sich dieser Wert auf das 4-Fache. Demnach hat sich die Bedeutung der Gesundheitsausgaben für die unteren Einkommen gegenüber 1991 verstärkt. In die unteren Einkommensschichten flossen 2000 aufgrund einer höheren Anzahl an PensionistInnen relativ mehr an öffentlichen Gesundheitsausgaben als dies 1991 der Fall war.

Aufgrund dieser Darstellungen zeigt sich eine deutlich progressive Verteilungswirkung der öffentlichen Gesundheitsausgaben zwischen den Einkommensschichten. Um aber die unterschiedliche Haushaltsgröße und -zusammensetzung der Einkommensschichten zu berücksichtigen, werden entsprechende Äquivalenzausgaben und -einkommen berechnet¹²¹. In dieser Betrachtung fließen den unteren Einkommensschichten der Nicht-Selbständigenhaushalte höhere Gesundheitsausgaben zu. Mit 12% (309 € gewichtete Pro-Kopf-Ausgaben) der Gesamtausgaben wies hier das 2. Dezil den höchsten Anteil an den Gesamtausgaben aus. Dieses Dezil ist jenes mit dem höchsten Anteil an PensionistInnen, generell befinden sich rund 60% der PensionistInnen in Haushalten der unteren Einkommenshälfte. Die geringsten Ausgaben entfielen auf die obersten drei Dezile, diese betrugen je Dezil im Durchschnitt 8,5% der Gesamtausgaben. Nach Terzilen verzeichnete das unterste Terzil mit 37,9% den höchsten Anteil, das 2. Terzil 33,2% und das 3. Terzil nur 28,9% (Übersicht 65).

Die Verteilungswirkung der Gesundheitsausgaben gemessen am Bruttoäquivalenzmarkeinkommen verstärkt sich für die Nicht-Selbständigenhaushalte noch leicht. Dieser Anteil betrug im 1. Terzil 35,3%, gefolgt von 15,4% und 6,8%¹²² (Übersicht 65). Insgesamt zeigt sich für 2000 eine deutlich progressive Verteilungswirkung der öffentlichen Gesundheitsausgaben. Auch profitieren die unteren Einkommensschichten in Relation zu ihrem Einkommen deutlich stärker von diesen Leistungen als die oberen.

Im obigen Abschnitt wurde für die Pflege angenommen, sie folge der Verteilung der stationären Ausgaben. In der Konsumerhebung 1999/2000 wird das Pflegegeld separat ausgewiesen, wodurch die ergänzende Auswertung dieser Leistung möglich ist¹²³. In der

121 Äquivalente Gesundheitsausgaben sind gewichtete Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben. Ebenso verhält es sich bei den Äquivalenzeinkommen (siehe die methodischen Hinweise in Kapitel 4.2).

122 Nimmt man statt dem Bruttoäquivalenzmarkeinkommen das Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, so beliefen sich die äquivalenten Gesundheitsausgaben für die Nicht-Selbständigenhaushalte auf 30,7% des 1. Terzils, 14,6% im zweiten und 6,6% im dritten. Für die Unselbständigenhaushalte betrugen die entsprechenden Anteile 13,2% im 1. Terzil, 8% im 2. Terzil und 4,6% im 3. Terzil.

123 Allerdings sind PflegegeldbezieherInnen mit rund 43% der Fälle unterrepräsentiert. Es werden in der Konsumerhebung nur Personen, die zum Zeitpunkt der Erhebung in privaten Haushalten leben, erfasst und keine Personen in Anstalten.

Verteilung nach dem Bruttomarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte fielen 49,7% des Pflegegeldes in das 1. Terzil und 60,6% in die untere Einkommenshälfte. Obwohl die Pflegegeldleistung von der Einkommenssituation der Pflegebedürftigen unabhängig ist, kommt dem Pflegegeld für niedrige Einkommen eine große Bedeutung zu. Im 1. Terzil belief sich das Pflegegeld der Haushalte mit Pflegegeldbezug auf 33,8% des Bruttomarkteinkommens (Übersicht 66) und im 1. Quartil auf 43,4%. Betrachtet man die Verteilung des Pflegegeldes nach dem Bruttogesamteinkommen, zeigt sich, dass sich die Anteile in den ersten beiden Quartilen verschoben haben, mit 13,9% im 1. Quartil und 40,8% im zweiten. Die Anteile am Gesamteinkommen beliefen sich auf jeweils 21%. Das Pflegegeld hat demnach in der unteren Hälfte der Verteilung eine wesentlich größere relative Bedeutung als in den beiden oberen Quartilen.

Übersicht 66: Verteilung des Pflegegeldes nach Bruttomarkteinkommen und Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000

	In € pro Monat	Pflegegeld		Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	In € pro Monat	Äquivalentes Pflegegeld	
		Anteile in %	Anteile am Bruttomarkteinkommen in %			Anteile in %	Anteile am Bruttoäquivalenzmarkteinkommen in %
<i>Bruttomarkteinkommen</i>							
1. Terzil	372	49,7	33,8	1. Terzil	248	59,7	30,1
2. Terzil	437	26,2	16,8	2. Terzil	218	29,2	13,4
3. Terzil	407	24,1	7,8	3. Terzil	229	11,1	7,9
Insgesamt	396	100,0	16,4	Insgesamt	236	100,0	18,0

Q: Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

Unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße und -zusammensetzung fielen 59,7% des Pflegegeldes in das 1. Terzil der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen und 78% in die untere Einkommenshälfte. Die Relation zum Einkommen im 1. Terzil verringerte sich aufgrund dieser Verteilung der Haushalte auf 30,1% und im 1. Quartil auf 33,8% (Übersicht 66). Dies hängt damit zusammen, dass sich zwar mehr PflegegeldbezieherInnen im 1. Terzil einreihen, aber mit diesen Haushalten auch weitere Personen mit Markteinkommen.

6.5.3.2. Öffentliche Gesundheitsausgaben und Pflegegeld nach Einkommens- und Äquivalenzeinkommensschichten im Jahr 2005

Die Verteilung der Gesundheitsausgaben nach dem Bruttomarkteinkommen im Jahr 2005 zeigt für die Nicht-Selbständigenhaushalte eine ähnliche Entwicklung wie im Jahr 2000. Der Unterschied zwischen den Anteilen der untersten und obersten Einkommensschicht ist zwar leicht größer geworden, allerdings ist dies zum Teil auf die Unterschiede in den Erhebungen zurückzuführen¹²⁴. Auch hier zeigt sich, dass die Ausgaben im 2. und 3. Dezil ansteigen, was durch die höheren Anteile an PensionistInnen erklärt werden kann. Nach Einkommensterzilen entfallen 30% (405 €) auf das erste, 32,3% auf das zweite und 37,7% (509 €) auf das 3. Terzil (Übersicht 67).

Die Relation der öffentlichen Gesundheitsausgaben am Bruttomarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte beläuft sich im 1. Dezil auf 75,3%. Damit ist sie um ein Fünftel höher als 2000, allerdings muss nochmals darauf verwiesen werden, dass in der Erhebung für das Jahr 2005 die Anzahl der Arbeitslosen besser erfasst wird. Im folgenden 2. Dezil beträgt diese Relation 34,6%, im 3. Dezil entspricht sie mit 27,4% dem Wert von 2000. In den drei obersten Dezilen machen diese Werte 11,6% (8. Dezil), 9,6% (9. Dezil) und 6% (10. Dezil) aus. Nach Terzilen betrachtet, macht diese Relation am Bruttomarkteinkommen 34,5% im unteren Drittel, 15,8% im mittleren und 8,6% im oberen aus (Übersicht 67).

¹²⁴ EU-SILC 2006 bildet im Vergleich zur Konsumerhebung 1999/2000 die Anzahl der Arbeitslosen besser ab. Die größere Anzahl an Arbeitslosen schiebt im Jahr 2005 die PensionistInnenhaushalte in höhere Einkommensschichten.

Übersicht 67: Verteilung der Gesundheitsausgaben nach Bruttomarkteinkommen und Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

	Gesundheitsausgaben insgesamt				Äquivalente Gesundheitsausgaben insgesamt		
	In € pro Monat	Anteile in %	Gemessen am Bruttomarkteinkommen in %		In € pro Monat	Anteile in %	Gemessen am Bruttoäquivalenzmarkteinkommen in %
Bruttomarkteinkommen				Bruttoäquivalenzmarkteinkommen			
1. Terzil	405	30,0	34,5	1. Terzil	322	35,9	35,9
2. Terzil	436	32,3	15,8	2. Terzil	297	33,2	16,0
3. Terzil	509	37,7	8,6	3. Terzil	277	31,0	7,6
Insgesamt	450	100,0	13,7	Insgesamt	299	100,0	14,0

Q: EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen.

Für die Einschätzung der wirtschaftlichen Bedeutung der öffentlichen Gesundheitsleistungen für den einzelnen Haushalt dürfen gerade in den unteren Einkommenschichten die Transferleistungen nicht außer Acht gelassen werden. Gemessen am Bruttogesamteinkommen sinkt damit der Anteil im 1. Dezil um 30 Prozentpunkte auf 44% und im 2. Dezil um knapp 5 Prozentpunkte auf 30%. Im unteren Drittel verringert sich der Anteil um 5 Prozentpunkte auf 29% und bleibt für die oberen zwei Drittel fast unverändert.

Aussagekräftiger sind die Äquivalenzausgaben, welche die unterschiedliche Haushaltsgröße und -zusammensetzung in den Einkommensschichten berücksichtigen. Auch im Jahr 2005 dreht sich die Verteilung um. Das Zehntel mit dem höchsten Wert ist das 2. Dezil mit 12,2%; den geringsten Wert erreicht das 1. Dezil mit 9%. Nach Terzilen beansprucht das untere Drittel 35,9% der äquivalenten Gesundheitsausgaben, das mittlere Drittel 33,2% und das obere Drittel 31% (Übersicht 67). Im Vergleich zum Jahr 2000 ist die Verteilung zwischen den Schichten etwas gleichmäßiger, auch dies hat mit der Verteilung der PensionistInnen zu tun. Sehr deutlich zeigt sich die Bedeutung der Gesundheitsausgaben in der Äquivalenzeinkommensbetrachtung. Für die Nicht-Selbständigenhaushalte beträgt die Relation der äquivalenten Gesundheitsausgaben am Bruttoäquivalenzmarkteinkommen für das 1. Dezil 69,5%, für das

2. Dezil 39,5% und für das 3. Dezil 28,3%. Das 8. Dezil kommt hingegen lediglich auf 10,4% der Äquivalenzeinkommen, das 9. Dezil auf 8%, das 10. Dezil auf 5,2%. Nach Dritteln betragen die Werte 35,9% im unteren, 16% im mittleren und 7,6% im oberen Einkommensdrittel (Übersicht 67). Diese Relationen kommen jenen der Verteilung nach dem Bruttomarkteinkommen - ohne Berücksichtigung der Haushaltsgröße und -zusammensetzung - sehr nahe. Bezogen auf die Gesamteinkommen sinkt der Anteil der Gesundheitsausgaben im 1. Terzil auf 29,8%, im 2. Terzil auf 15,2% und auf 7,4% im 3. Terzil. Die Verteilung der Haushalte mit PflegegeldbezieherInnen nach dem Bruttomarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte zeigt, dass 48,4% des Pflegegeldes in das 1. Terzil fließen, 64,5% in die untere Einkommenshälfte. Die Relation des Pflegegeldes zum Bruttomarkteinkommen macht im 1. Terzil 28,7% aus und liegt somit um 5 Prozentpunkte unter dem Wert von 2000 (Übersicht 68). Das bedeutet, obwohl im Vergleich zu 2000 mehr BezieherInnen in unteren Einkommensschichten vertreten sind, erhalten diese Personen durchschnittlich weniger Pflegegeld. Dies zeigen auch Daten des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Im Jahr 2005 betrug der Anstieg in der Pflegestufe 1 39,8% im Vergleich zu 2000. In den Stufen 6 und 7 betrugen diese gut 30%¹²⁵, in den anderen Stufen zwischen 1,5% und 16,5%.

Übersicht 68: Verteilung des Pflegegeldes nach Bruttomarkteinkommen und Bruttoäquivalenzeinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

	Pflegegeld			Äquivalentes Pflegegeld			
	In € pro Monat	Anteile in %	Anteile am Bruttomarkteinkommen in %	In € pro Monat	Anteile in %	Anteile am Bruttoäquivalenzm Markteinkommen in %	
Bruttomarkteinkommen							
1. Terzil	325	48,4	28,7	1. Terzil	278	59,9	28,7
2. Terzil	493	26,3	14,4	2. Terzil	235	20,2	13,2
3. Terzil	464	25,3	8,5	3. Terzil	275	19,9	8,6
Insgesamt	370	100,0	15,4	Insgesamt	268	100,0	16,8

Q: EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen.

Nach dem Äquivalenzeinkommen fließt zwar mehr Pflegegeld in das 1. Terzil (57,7%)

¹²⁵ Die PflegegeldbezieherInnen in hohen Pflegestufen dürften eher in Pflegeheimen untergebracht sein und sind daher in der zugrunde liegenden Erhebung, die sich auf Privathaushalte stützt, unterrepräsentiert.

als 2000, aber in die untere Einkommenshälfte etwas weniger (72%). Die Bedeutung des Pflegegeldes gemessen als Relation zum Bruttoäquivalenzmarkteinkommen ist im Vergleich zu 2000 gesunken (Übersicht 68).

6.5.4. Schlussfolgerungen

Die Ausgabenseite der öffentlichen Gesundheitsausgaben in Österreich zeigt - sowohl für 2000 als auch 2005 - egalisierende Umverteilungseffekte zwischen den Einkommensschichten.

Bei Betrachtung der Nicht-Selbständigenhaushalte im Jahr 2000 entfielen zwar nur 47% der öffentlichen Gesundheitsausgaben auf die untere Einkommenshälfte, dies kehrt sich jedoch um, wenn die Haushaltsgröße und -zusammensetzung berücksichtigt wird. Nach den gewichteten Pro-Kopf-Ausgaben, den Äquivalenzausgaben, entfielen 55% der Gesundheitsleistungen auf die untere Einkommenshälfte. Die in Anspruch genommenen Leistungen machen bei den unteren Einkommensschichten eine wesentlich höhere Relation am Einkommen aus, als bei den oberen. Gemessen an den Bruttomarkteinkommen beliefen sich diese Gesundheitsausgaben auf 26% in der unteren Einkommenshälfte, während die obere Hälfte weniger als 10% ihres Einkommens hierfür aufwenden hätte müssen. Unter Verwendung der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen verschärft sich dieser Vergleich minimal.

2005 zeigen sich für die Nicht-Selbständigenhaushalte ähnliche Umverteilungseffekte wie 2000. 46% der Gesundheitsleistungen entfallen hier auf die untere Einkommenshälfte, nach Äquivalenzausgaben sind es 53%. Würden die in Anspruch genommenen Leistungen marktmäßig bezogen werden, müsste die untere Einkommenshälfte 27% ihres Bruttomarkteinkommens aufwenden, die oberen 50% der Haushalte hingegen nur 10%. Nach dem Äquivalenzeinkommen verschlechtert sich die Situation für die untere Hälfte leicht; demnach bräuchten diese Haushalte 28% des gewichteten Pro-

Kopf-Einkommens zum Erwerb der Gesundheitsleistungen, während dieser Wert bei der oberen Hälfte unverändert bleibt.

Insbesondere wird über die Gesundheitsausgaben auch von den Gesunden zu den Kranken umverteilt. Da die Gesundheitsausgaben unmittelbar vor dem Tode am höchsten sind, korrelieren diese stark mit dem Alter. Die Altersstruktur der Haushalte beeinflusst daher entscheidend die Verteilung der Gesundheitsausgaben. Dieser Effekt wird hier vermutlich unterschätzt, da die Ausgaben für Langzeitpflege analog zu den stationären Ausgaben zugeschlagen wurden. Bei der separaten Auswertung des Pflegegeldes zeigt sich auch für dieses - obwohl der Bezug des Pflegegeldes nicht von der Einkommenssituation abhängt - eine progressive Verteilungswirkung, welche 2000 deutlich stärker ausgeprägt ist als 2005.

Insgesamt zeigen sich bei Betrachtung der Ausgabenseite des öffentlichen Gesundheitssystems deutlich umverteilende Effekte zugunsten der unteren Einkommenschichten. Bei Betrachtung des gesamten Gesundheitssystems ist aber zu beachten, dass die umverteilende Ausgabenwirkung der öffentlichen Gesundheitsleistungen durch den relativ hohen Anteil der privat finanzierten Gesundheitsausgaben in Österreich - von denen eine regressive Verteilungswirkung erwartet werden kann - teilweise relativiert werden könnte.

6.6. Wohnbauförderung

KÄTHE KNITTLER

6.6.1. Einleitung

Wohnen zählt zu den menschlichen Grundbedürfnissen. Qualität und Größe des Wohnraums und die damit verbundenen Kosten gestalten die Lebensqualität von Menschen in einem bedeutenden Umfang mit. Mit Hilfe der Wohnungspolitik bzw. der Wohnbauförderung soll Wohnraum für alle Menschen leistbar gemacht und gestaltet werden. Darüber hinaus vereint die Wohnbaupolitik ein breites Spektrum an sozial- und wirtschaftspolitischen Aufgabenstellungen. Zu diesen zählen neben den sozialpolitischen Herausforderungen auch konjunktur- und umweltpolitische sowie raumplanerische Aufgaben. Neben rechtlichen Regelungen, wie beispielsweise Mietzinsregelungen oder Kündigungsschutz¹²⁶, steht der Wohnbaupolitik eine Reihe finanzieller Anreizmittel und Instrumente zur Verfügung. Indem Wohnraum für einkommensschwache Bevölkerungsschichten durch Transferleistungen leistbar gemacht werden soll, steht die Subjektförderung direkt im Dienste der sozialen Absicherung und der Einkommenspolitik.

Durch die Objektförderung soll die Wohnbautätigkeit insgesamt angeregt werden, dadurch wirkt sie nicht nur auf sozial-, sondern auch auf wirtschaftspolitischer Ebene und beeinflusst eine Reihe makroökonomischer Größen (Gesamtnachfrage, Konjunktur, Beschäftigung). Die Wohnbauförderung in Österreich ist von einem hohen Anteil an Objekt- und einem im internationalen Vergleich geringen Anteil an Subjektförderung geprägt. Die indirekte Wohnbauförderung durch Steuererleichterungen spielt ebenfalls eine untergeordnete Rolle. Weiters zeichnet sich Österreich durch einen hohen Anteil

126 Für den Einfluss des Mietrechts auf die Mietentwicklung siehe Blaas - Wieser (2004A).

an sozialem Wohnbau aus. Im internationalen Vergleich zeigt sich für die Wohnsituation ein relativ günstiges Bild: Die Wohnkostenbelastung (ohne Heizkosten) ist - sowohl gemessen als Anteil an den privaten Konsumausgaben mit rund 17% im Jahr 2001 als auch als Mietkostenanteil am Haushaltseinkommen - mit 16,5% vergleichsweise günstig (Stagel, 2004). Im Zuge der Mikrozensuserhebung 2007 wurden in Österreich rund 3,5 Mio. Hauptwohnsitzwohnungen gezählt, davon etwas weniger als die Hälfte (47,7%) entfällt auf HauseigentümerInnen.

Die andere Hälfte der Hauptwohnsitze verteilt sich mit 40% auf Mietverhältnisse und zu rund 10% auf Wohnungseigentum. Durchschnittlich werden monatlich 383 € für eine Mietwohnung (Hauptmiete) und 312 € für eine Eigentumswohnung - jeweils ohne Garagenkosten - aufgewendet (Statistik Austria, 2008F). Trotz der vergleichsweise günstigen Wohnsituation in Österreich stellt die Wohnkostenbelastung vor allem für einkommensschwache Haushalte eine zum Teil enorme Belastung dar. Erschwert wird diese Situation, wenn den Wohnausgaben als Fixkosten schwankende Einkommen gegenüberstehen. Mit der Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse sind immer mehr Haushalte vor derartige finanzielle Schwierigkeiten gestellt.

In diesem Kapitel steht im ersten Abschnitt die Finanzierungsseite der Wohnbauförderung, also Umfang, Mittelaufkommen und -verwendung im Zentrum (Abschnitt 6.6.2). Weiters wird auf die einnahmenseitige Verteilungswirkung eingegangen. Im zweiten Abschnitt (Abschnitt 6.6.3) wird die Verteilungswirkung der Wohnbeihilfe (Subjektförderung; Abschnitt 6.6.3.1) sowie der Objektförderung (Abschnitt 6.6.3.4) untersucht. Der Analyseschwerpunkt für die Subjektförderung liegt im Jahr 2000, wobei auch ein Vergleich mit dem Jahr 2005 erfolgt. Für die Objektförderungsanalyse kann nur das Jahr 2000 herangezogen werden, da für 2005 keine Daten vorliegen.

6.6.2. Umfang der Wohnbauförderung

6.6.2.1. Mittel der Wohnbauförderung

Die Wohnbauförderung fällt seit Ende der achtziger Jahre (1988/89) in die Kompetenz der Länder („Verlängerung“ der Wohnbauförderung) und ihre Finanzierung ist eng mit dem Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern verbunden. Im Jahr 2006 beliefen sich die Ausgaben der Länder für die Wohnbauförderung auf 2,65 Mrd. €. Die bedeutendste Einnahmequelle für die Länder sind mit 67% die Zweckzuschüsse des Bundes, sodass sich ein Finanzierungsverhältnis zwischen Bund und Ländern von rund zwei Dritteln (Bund) zu einem Drittel (Länder) ergibt. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die Besonderheiten der Wohnbaufinanzierung gegeben und daran anschließend die Einnahmen bzw. die Ausgaben des Bundes zur Wohnbauförderung sowie die Einnahmenstruktur der Länder dargestellt.

Die Aufbringung der Bundesmittel zur Wohnbauförderung stellt einen, historisch zu begründenden, finanztechnischen Sonderfall in Österreich dar. Ihre Finanzierungsweise unterscheidet sich deutlich von anderen Bereichen der Sozial- bzw. Förderpolitik, die in der Regel aus dem allgemeinen Budget oder im Rahmen der Sozialversicherung über Beiträge finanziert werden. Die Wohnbauförderung ist einer der wenigen Fälle in Österreich, in denen zweckgebundene Steuern bzw. Steueranteile zum Einsatz kommen. Diese zweckgebundenen Anteile der Lohn-, Einkommen-, Kapitalertrag- und Körperschaftsteuern wurden Anfang der siebziger Jahre (1972) eingeführt und leisten seitdem einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierungsgrundlage. Die zweite Besonderheit sind die bereits Mitte der fünfziger Jahre eingeführten Wohnbauförderungsbeiträge, die paritätisch von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen zu entrichten sind (Wurm). Den Beiträgen kommt ein steuerähnlicher Charakter zu, da im Gegensatz zu beitragsfinanzierten Sozialversicherungen kein unmittelbarer Anspruch auf Gegenleistung besteht.

Im Jahr 1996 wurde die Höhe der zweckgebundenen Fördermittel des Bundes vom Mittelaufkommen entkoppelt und ein absoluter Betrag (1,78 Mrd. €) festgesetzt, der als Zweckzuweisung an die Länder überwiesen wird. Die darüber hinausgehenden Steueranteile bzw. Beiträge fließen als Bedarfszuweisung ohne Zweckbindung an die Länder. Die Zweckbindung der Zuschüsse wurde nach und nach gelockert. Im Gefolge des Zweckzuschussgesetzes 2001 können die Mittel der Wohnbauförderung auch für Infrastruktur und Wohnumfeld sowie für Maßnahmen zur Erreichung des Kyoto-Ziels verwendet werden. Weiters wurde die Zweckbindung der Rückflüsse vollständig aufgehoben (Czerny - Weingärtler, 2004). Diese Entwicklung wird sich vor allem in der Einnahmenstruktur der Länder bemerkbar machen. In den letzten Jahren wurde die umweltpolitische Akzentsetzung der Wohnbau-förderung verstärkt. Mit dem Finanzausgleich 2008 kommt es zu einem Bruch mit der bis dahin gültigen Mittelaufbringung, und den umweltpolitischen Maßnahmen wird generell mehr Gewicht eingeräumt. Die Mittel der Wohnbauförderung werden seit 1. Jänner 2009 als Ertragsanteil an die Länder überwiesen und die Zweckbindung wird vollständig aufgehoben. Auf diese aktuellen Änderungen wird im Abschnitt 6.6.4 eingegangen. Die Mittelaufbringung und Verteilungswirkung der Wohnbauförderung des hier untersuchten Zeitraums bleiben von den ab Jahreswechsel gültigen Neuerungen allerdings unberührt.

6.6.3. Verteilungswirkung der Wohnbauförderung und -beihilfen

Dieses Kapitel konzentriert sich auf die Verteilungswirkung der direkten Subjekt- und Objektförderung; auf die Verteilungseffekte der indirekten Förderung (Steuererleichterungen) wird hier im Rahmen eines kurzen Überblicks eingegangen.

Für die Unterscheidung zwischen Subjekt- und Objektförderung sind zwei Kriterien ausschlaggebend: Erstens ist danach zu fragen, wem die Förderung zufließt und zweitens, ob sie bedarfsgeprüft ist oder nicht. Im Fall der Objektförderung geht die Förderung an den/die BauträgerIn und ist meistens nicht bzw. an großzügige Einkom-

mengengrenzen geknüpft. Im Gegensatz dazu ist die Subjektförderung zur Unterstützung einkommensschwacher Personen gedacht, d. h., die LeistungsbezieherInnen sind die MieterInnen bzw. BewohnerInnen. Die Leistung fließt direkt in die Haushalte und in der Regel liegt eine Bedarfsprüfung vor. Im Gegensatz zur Objektförderung bestimmt sich bei der Subjektförderung die Höhe der Leistung (Förderintensität) auch über den Grad der Bedürftigkeit bzw. die Einkommenshöhe. Die theoretische Abgrenzung zwischen Objekt- und Subjektförderung findet sich in der Praxis nur bedingt wieder. Der größte Graubereich ergibt sich für den Eigenheimbau, da hier BauträgerInnen und BewohnerInnen meist identisch sind und die Bedarfsprüfung der Wohnbauförderung meist an sehr großzügige Einkommensgrenzen gebunden ist. Aufgrund dieser und anderer Abgrenzungsschwierigkeiten ist keine exakte Aufteilung möglich. Im Rahmen dieser Studie werden die Wohnbeihilfe, die Mietzinsbeihilfe und die Eigenmittelsatzdarlehen zur Subjektförderung gezählt. Alle weiteren Instrumente werden der Objektförderung zugerechnet, auch wenn sich in dieser Elemente der Subjektförderung verbergen.

Mit den beiden Förderansätzen (Subjekt- und Objektförderung) sind meist auch unterschiedliche sozial- und wirtschaftspolitische Zielsetzungen verbunden. Die Subjektförderung hat als vorrangiges Ziel, mittels Transferzahlungen Wohnraum auch für einkommensschwache Bevölkerungsschichten zugänglich zu machen. Sie steht im Dienste der sozialen Absicherung bzw. der Einkommenspolitik und ihre verteilungspolitische Komponente ist sehr stark ausgeprägt. Die Objektförderung, mit der die Wohnbautätigkeit angeregt werden soll, ist dazu geeignet, ein breiteres Spektrum an sozialen und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, u. a. konjunkturbelebende und umweltpolitische Maßnahmen, abzudecken. Aufgrund der fehlenden Bedarfsprüfung bzw. der großzügigen Einkommensgrenzen ist es umstritten, inwieweit die Objektförderung für Umverteilungsziele zugunsten unterer Einkommensschichten geeignet ist. Weiters ergeben sich im Bereich der Objektförderung unterschiedliche Verteilungseffekte, je nachdem ob verstärkt Gewicht auf den privaten Einfamilienhausbau oder den gemeinnützigen Mehrgeschoßbau gelegt wird. Auch wenn von Subjekt- und

Objektförderung unterschiedliche Wirkungsweisen ausgehen, so ist doch die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen dafür ausschlaggebend, ob die gewünschten Effekte erreicht werden können oder nicht. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass mittels der Objektförderung Investitionen angeregt werden und Wohnraum (Infrastruktur) geschaffen wird, den Transferleistungen kommt diese Eigenschaft nicht zu.

Für die Analyse der Verteilungswirkung kann zwischen direkten und indirekten Verteilungseffekten unterschieden werden. Welchen Einkommens- und welchen Bevölkerungsgruppen fließen die Fördermittel zu bzw. wem kommt der durch die Objektförderung gestützte Wohnraum zugute? Diese Fragestellungen werden im Rahmen der direkten Verteilungswirkung behandelt. Wird hingegen durch die Fördermaßnahmen Einfluss auf das Wohnangebot und damit indirekt auch auf den Mietpreis genommen, so ergeben sich indirekte Verteilungseffekte. Ein insgesamt günstiges Mietniveau hat auch positive Effekte für die unteren Einkommensschichten (die im Idealfall dann keiner Subjektförderung bedürfen, um sich Wohnraum leisten zu können). Ob und welche indirekten Verteilungseffekte vorliegen, ist im starken Maße von den jeweiligen Marktgegebenheiten abhängig.

Im Zentrum dieses Kapitels stehen die direkten Verteilungseffekte, wobei die Verteilungseffekte der Subjektförderung in den Abschnitten 6.6.3.1 bis 6.6.3.3 und jene der Objektförderung im Abschnitt 6.6.3.4 behandelt werden. Die indirekten Verteilungseffekte spielen im Rahmen der Objektförderung eine wichtigere Rolle als bei der Subjektförderung, weswegen auf diese im Abschnitt 6.6.3.4.2 gesondert eingegangen wird. Auf besondere Inzidenzfragen, wie die Vorteilswegnahme, die für die Subjektförderung, und auf Mitnahmeeffekte, die für die Objektförderung von Relevanz sind, wird in den jeweiligen Abschnitten eingegangen. Im Fall der Vorteilswegnahme kommt die Förderung nicht oder nicht im vollen Umfang dem/der intendierten FörderempfängerIn zugute, und ein Mitnahmeeffekt liegt vor, wenn die geförderte Maßnahme auch ohne zusätzliche Anreizwirkung getätigt worden wäre. Neben den direkten Förderungen im

Bereich Wohnbauförderung besteht in Österreich auch eine Reihe indirekter Förderungen (meist Steuererleichterungen). Sie spielen eine untergeordnete Rolle und auf ihre Wirkungsweise wird hier zu Beginn kursorisch eingegangen. Der indirekten Wohnbauförderung in Österreich kommt eine vergleichsweise untergeordnete Rolle zu und ihre genaue Quantifizierung ist schwierig, da sie nicht als direkte Ausgaben, sondern nur als Mindereinnahmen im Budget bemerkbar sind. Stägel (2004) errechnet für das Jahr 2001 einen Anteil von 15%. Von den indirekten Förderinstrumenten geht eine Reihe von Verteilungseffekten aus, wobei die regressiven Verteilungswirkungen überwiegen dürften. So sind die Instrumente der indirekten Subjektförderung, dazu zählen vor allem die steuerliche Absetzbarkeit des Wohnungsaufwandes und die Wohnbauanleihen, von degressiven Verteilungseffekten geprägt. Von Wohnbauanleihen¹²⁷ und auch der Bausparförderung¹²⁸ bleiben untere Einkommensschichten aufgrund der notwendigen Eigenmittel weitgehend ausgeschlossen und Freibeträge¹²⁹ kommen verstärkt oberen Einkommensgruppen zugute. Die Verteilungseffekte der indirekten Objektförderung,

127 Wohnbauanleihen sind, bei Zinsen von bis zu 4%, von der Kapitalertragsteuer befreit, und der Erwerb kann unter bestimmten Bedingungen (Mindestbeholddauer) als Sonderausgabe geltend gemacht werden. Der geschätzte Steuerentgang beläuft sich auf 75 Mio. € (rund zwei Drittel Kapitalertragsteuer-, ein Drittel Einkommensteuerausfall). Wohnbauanleihen sind nicht zweckgebunden und werden beispielsweise auch zur Altersvorsorge genutzt.

128 Rund 70% der österreichischen Haushalte haben einen Bausparvertrag. Damit zählt diese Anlageform u. a. aufgrund der höheren Zinsen und der staatlichen Bausparprämie zu den beliebtesten Sparformen. 2007 belief sich die Anzahl der vergebenen Bausparverträge auf rund 5,1 Mio. Die Bauspareinlagen insgesamt beliefen sich laut OeNB auf 17,3 Mrd. € und die aushaftenden Darlehen auf 15,6 Mrd. €. Die Höhe der staatlichen Prämie richtet sich nach der Sekundärmarktrendite und liegt zwischen 3% und 8% (2008 4%). Gefördert werden die Einlagen nur bis zu einer bestimmten Einlagenhöhe. Dieser Erstattungshöchstbetrag lag 2008 bei 1.000 € pro Jahr (2009 1.200 €), sodass sich eine maximale Prämie von 48 € ergibt. Das staatliche Fördervolumen beläuft sich auf geschätzte 100 Mio. € (2008) und seit der Anhebung des geförderten Höchstbetrages im Jahr 2009 auf 120 Mio. €. Es kann davon ausgegangen werden, dass vor allem mittlere und obere Einkommensschichten von dieser Maßnahme profitieren. 65% der Haushalte in Österreich sparen zumindest 1.000 € pro Jahr (2004; Marterbauer - Schürz, 2008) und könnten somit potentiell die Bausparprämie in vollem Umfang erlangen, so sie einen Bausparvertrag abgeschlossen haben, oder anders betrachtet: 35% der Haushalte sparen gar nicht oder zu wenig, um die Förderung voll ausnutzen zu können. Die Verteilungswirkung von Wohnbaudarlehen dürfte aufgrund der notwendigen Eigenmittel stärker auf obere Einkommensschichten konzentriert sein. Im Gegensatz zu den Bausparverträgen sind die Darlehen für den Wohnbau zweckgebunden.

129 Mit den Steuerreformen 1987 und 1996 wurden die degressiven Verteilungseffekte der steuerlichen Absetzbarkeit der Sonderausgabe Wohnen stark reduziert. Damit wurde zwar das indirekte Fördervolumen verkleinert, allerdings ist der Fördereffekt weit weniger stark gesunken, da vor allem die Mitnahmeeffekte - die Förderung von Maßnahmen, die auch ohne zusätzliche Anreizwirkung getätigt worden wären - reduziert wurden (Czasy - Moser, 2000). Die Kosten für Wohnraumbeschaffung können im Rahmen von Sonderausgaben geltend gemacht werden. Sie wirken wie ein Freibetrag, d. h., sie reduzieren die Steuerbemessungsgrundlage. In der Regel ist der Steuervorteil dadurch umso höher je höher das Einkommen ist. Diese degressiven Effekte sind durch eine Einschleifregelung (2008 ab 36.000 €) und eine Höchsteinkommensgrenze (2008 50.900 €) gemildert (Bundesministerium für Finanzen, 2009). Personen, die keine Einkommen- bzw. Lohnsteuer zahlen (2008 unter 10.000 €), profitieren von dieser Maßnahme allerdings gar nicht. Das Fördervolumen bzw. die steuerlichen Steuermindereinnahmen belaufen sich auf geschätzte 200 Mio. € (Die Topf-Sonderausgaben, im Rahmen derer neben den Ausgaben für Wohnraumbeschaffung und -sanierung u. a. auch Ausgaben für Versicherungsprämien und junge Aktien geltend gemacht werden können, betragen insgesamt 370 Mio. €). Bei maximaler Ausnutzung des möglichen Steuervorteils ergibt sich bei einem jährlichen Bruttoeinkommen von 36.000 € eine Steuerersparnis von 292 € und bei einem jährlichen Bruttoeinkommen von 15.000 € von 256,8 €. Der Steuervorteil fällt in diesem Beispiel für das höhere Einkommen um 35 € höher aus.

nämlich der vorzeitigen steuerlichen Abschreibung, der Stundung der Besteuerung von Mietzinsüberschüssen sowie der abgabenrechtlichen Begünstigung (beispielsweise von der Gesellschaft-, Grunderwerb- oder Kommunalsteuer) der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, sind vielfältig und stark von den jeweiligen Rahmenbedingungen abhängig, sodass keine allgemein gültige Aussage über deren Verteilungswirkung getroffen werden kann (Czasny - Moser, 2000). Zur Analyse der Verteilungswirkung der direkten Wohnbauförderung werden die Daten der Konsumerhebung 1999/2000 zum Bereich Wohnen herangezogen. Daten zu Wohnungsbeihilfen für 2005 liefert EU-SILC 2006. Aussagen hinsichtlich der erhaltenen Förderhöhe lassen sich mittels dieser Datenquellen nur für die Wohnungsbeihilfen treffen, nicht aber für die übrigen Instrumente der Wohnbauförderungen¹³⁰ (Objektförderung). Es kann lediglich festgestellt werden in welcher Einkommensschicht sich die FörderungsbezieherInnen zum Zeitpunkt der Befragung befinden. Die Daten beruhen auf einer Fragebogenerhebung; es kann davon ausgegangen werden, dass die Zahlen über die Förderhäufigkeit stark unterschätzt sind¹³¹.

Die Verteilungswirkung der Subjektförderung, im Wesentlichen zusammengesetzt aus der Wohn- und Mietbeihilfe, und der Objektförderung sind sehr unterschiedlich. Die Wohnbeihilfe hat, vor allem aufgrund der vorhandenen Einkommensgrenzen, eine eindeutige umverteilende Wirkung zugunsten der unteren Einkommensschichten. Im Fall der Objektförderung zeigt sich eine gegenteilige Verteilungswirkung, der Großteil der Förderungen entfällt auf die oberen Einkommensschichten, zumindest dann, wenn die direkten Verteilungseffekte betrachtet werden.

¹³⁰ Die meisten Mittel der Wohnbauförderung erstrecken sich über mehrere Jahrzehnte, sodass es für die Befragten schwierig, wenn nicht sogar unmöglich wäre, einen Fördernutzen auf ein einzelnes Jahr zu berechnen. Im Zuge der Konsumerhebung 1999/2000 wurde danach gefragt, ob das Wohnobjekt mit Hilfe der Wohnbauförderung errichtet wurde. Es ist also möglich, dass die Frage bejaht wurde, die Förderung bereits abgelaufen ist, sodass kein aktuelles Förderungsverhältnis mehr vorliegt. Dies würde zu einer Überschätzung des Förderumfangs führen. Weiters können sich dadurch Verzerrungen bezüglich der Verteilungswirkung ergeben.

¹³¹ Das Fördervolumen für die Wohnbeihilfe belief sich nach Angaben des Finanzministeriums auf 189,3 Mio. € im Jahr 2001. Die Summe der in der Konsumerhebung 1999/2000 enthaltenen Förderungen, wobei es zu beachten gilt, dass die Haushalte mit selbständig beschäftigten Mitgliedern in der Berechnung nicht berücksichtigt werden konnten, beläuft sich auf rund 160 Mio. €, sodass sich ein Erfassungsgrad von 85% ergibt.

6.6.3.1. Verteilungswirkung der Wohn- und Mietzinsbeihilfe (Subjektförderung) im Jahr 2000

Das wichtigste Instrument der Subjektförderung im Rahmen der Wohnbauförderung ist die Wohnbeihilfe. Weit weniger Bedeutung kommt der Mietzinsbeihilfe und den Annuitäten- und Zinszuschüssen für Eigenmittellersatzdarlehen zu. In Summe wurden für diese Leistungen im Jahr 2006 253,1 Mio. € bzw. 10,4% der gesamten Wohnbauförderung der Länder (2,434 Mrd. €) aufgewendet, der bei weitem größte Teil entfiel mit 246 Mio. €¹³² auf die Wohnbeihilfe, 3,2 Mio. € wurden für die Mietzinsbeihilfe und 3,9 Mio. € für die Annuitäten- und Zinszuschüsse für Eigenmittellersatzdarlehen verwendet. Als viertes Instrument ist die Mietbeihilfe zu erwähnen, wobei diese nicht zu den klassischen Instrumenten der Wohnbauförderung zählt, da sie aus Mitteln der Sozialhilfebudgets der Länder und nicht über die Wohnbauförderungsmittel finanziert wird. Als Fürsor geleistung ist sie eher als ein Instrument der sozialpolitischen Mindestabsicherung denn der Wohnbauförderung zu sehen, dennoch kam ihr mit einem Finanzvolumen von 48 Mio. € im Jahr 2006 eine bedeutende Rolle zu. Wird auch die Mietbeihilfe zur Subjektförderung hinzugezählt, so erhöhte sie die Summe auf 301 Mio. € bzw. auf rund 12% der Ausgaben der Länder. Alle vier Maßnahmen sind an eine Bedarfsprüfung geknüpft und fließen direkt den Haushalten zu.

Die Wohnbeihilfe entspricht einem bedarfsgeprüften monetären Sozialtransfer, der als Zuschuss zum Miet- bzw. Wohnaufwand gewährt wird, um Wohnraum auch für einkommensschwache Haushalte leistbar zu machen. Die Höhe der Beihilfe ist im Wesentlichen vom Haushaltseinkommen, der Anzahl der im Haushalt lebenden Personen sowie der Wohnfläche abhängig. Der monatliche Zuschuss berechnet sich aus der Differenz zwischen anrechenbarem Wohnungsaufwand und zumutbarer Wohnungsaufwandsbelastung. Die konkrete Ausgestaltung, vor allem hinsichtlich

¹³² Die Daten für die Mietzinsbeihilfe, Eigenmittellersatzdarlehen und die Mietbeihilfe wurden der ESSOSS-Datenbank entnommen, jene für die Wohnbeihilfe den Länderberichten an das Bundesministerium für Finanzen.

bestehender Einkommensgrenzen, der Höhe der Wohnbeihilfe, dem geförderten Personenkreis, der Frage, ob nur Miet- oder auch Eigenheime gefördert werden, ob nur im Fall von geförderten oder auch von ungeförderten Objekten Wohnbeihilfe bezogen werden kann, unterliegt dem jeweiligen Landesgesetz und differiert zum Teil erheblich zwischen den Bundesländern. In Abgrenzung zur Mietbeihilfe bzw. Sozialhilfe muss in der Regel ein Mindesteinkommen in Höhe der Ausgleichszulage (Mindestpension) vorgewiesen werden.

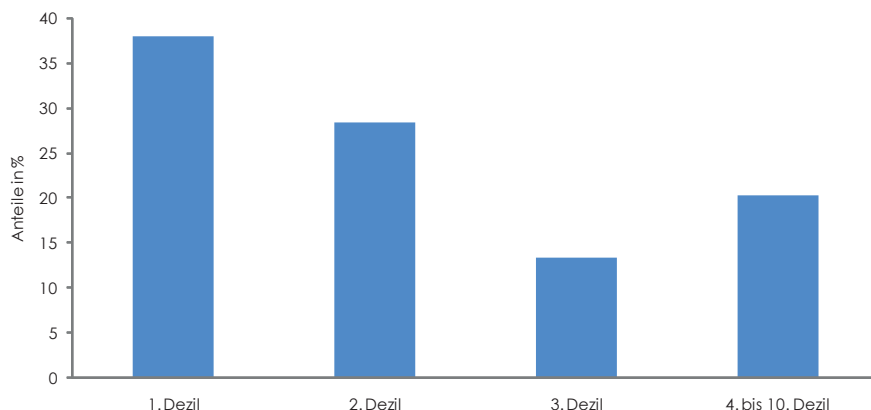
Die Mietbeihilfe ist eine Geldleistung, die nicht wie die Wohnbeihilfe im Rahmen der Wohnbauförderung finanziert wird. Sie wird von den Sozialreferaten der Länder gemeinsam mit der Sozialhilfe ausbezahlt. Im Gegensatz zur Wohnbeihilfe besteht keine Mindesteinkommensgrenze, die Einkommensobergrenze ist aber strenger definiert. In der Regel ist es möglich, sowohl Miet- als auch Wohnbeihilfe zu beziehen, wobei in den meisten Regelungen der Länder eine gegenseitige Anrechnung erfolgt. Die konkreten Regelungen finden sich in den Sozialhilfegesetzen der Länder, wobei auch hier wie bei der Wohnbeihilfe länderspezifische Unterschiede bestehen. Die Mietbeihilfe ist als Fürsorgeleistung eher der sozialpolitischen Mindestabsicherung denn der Wohnbauförderung zuzuordnen. Die Mietzinsbeihilfe ist bundesweit einheitlich im Einkommensteuergesetz (EStG 1988) geregelt und unterliegt speziellen und in Bezug auf die Einkommensgrenzen strengeren Vergaberichtlinien als die Wohnbeihilfe¹³³.

Die Annuitäten- und Zinszuschüsse für Eigenmittellersatzdarlehen sind eine Schnittstelle zur Objektförderung, mit der die Finanzierung von Eigenmitteln (die für Genossenschafts- und Eigentumswohnungen notwendig sind) für einkommensschwache Schichten erleichtert werden soll. Die Daten, die zur Analyse der Verteilungswirkung zur Verfügung stehen, beziehen sich auf die Wohnbeihilfe und die größtmäßig

¹³³ Die Mietzinsbeihilfe ist beim zuständigen Finanzamt zu beantragen und wird HauptmieterInnen gewährt, wenn ihre Miete im Zuge von Erhaltungs- und Reparaturarbeiten besonders stark (über 0,33 Cent pro Quadratmeter) erhöht wurde. Im Jahr 2007 ergab sich durch diese Förderung ein Einnahmefall in der Einkommensteuer von rund 3 Mio. € (Bundesministerium für Finanzen, 2008).

weniger bedeutsame Mietzinsbeihilfe. Da auch die anderen Instrumente der Subjektförderung an eine, zum Teil noch strengere Bedarfsprüfung geknüpft sind, kann davon ausgegangen werden, dass ihre Verteilungswirkung mit jener der Wohn- und Mietzinsbeihilfe vergleichbar ist.

Abbildung 15: Verteilung der Haushalte mit Wohn- und MietzinsbeihilfenbezieherInnen nach Bruttoäquivalenzgesameinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000



Q: Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 69: Verteilung der Haushalte mit Wohn- und MietzinsbeihilfenbezieherInnen nach Bruttoäquivalenzgesameinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000

Bruttoäquivalenzgesameinkommen	Grenzen des Bruttoäquivalenzgesameinkommens	Haushalte, in denen Wohn- und MietbeihilfebezieherInnen leben		Wohn- und Mietzinsbeihilfe gemessen am Bruttoäquivalenzgesameinkommen
	In €	Anzahl	Anteile in %	Anteile in %
1. Dezil	831	38.372	37,9	21,1
2. Dezil	1.083	28.810	28,5	12,6
3. Dezil	1.292	13.508	13,3	18,6
4. bis 10. Dezil	Mehr als 1.292	20.557	20,3	7,1
1. Quartil	1.188	73.815	72,9	17,2
2. Quartil	1.745	18.523	18,3	10,2
3. bis 4. Quartil	Mehr als 1.745	8.908	8,8	6,4
Insgesamt		101.247	100,0	13,5

Q: Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

Wohn- und Mietzinsbeihilfe haben eine eindeutige Umverteilungswirkung zugunsten der unteren Einkommensschichten. Rund 90% der BeihilfenbezieherInnen befinden sich in Haushalten der unteren Hälfte der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, über ein Drittel der Beihilfe kommt dem untersten Dezil bzw. rund drei Viertel dem untersten Quartil zugute (Abbildung 15). Anders betrachtet, bezieht jeder zehnte Haushalt im unteren Quartil Wohn- bzw. Mietzinsbeihilfe. Auch die relative Bedeutung der Wohn- und Mietzinsbeihilfe nimmt mit steigendem Einkommen kontinuierlich ab. Im unteren Dezil beläuft sich die Wohn- und Mietzinsbeihilfe im Durchschnitt auf 21,1% des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens der Haushalte und stellt damit einen beachtlichen Einkommensanteil dar. Auch in den beiden folgenden Dezilen trägt mit rund 13% bzw. 19% die Wohn- und Mietzinsbeihilfe wesentlich zum Haushaltseinkommen bei. In Relation zum Gesamteinkommen ist die Bedeutung der Wohn- und Mietzinsbeihilfe in der oberen Einkommenshälfte gering (Übersicht 69).

6.6.3.1.1. Verteilungswirkung nach Stellung im Beruf, Anzahl der Kinder, Haushaltsgröße und Rechtsform

Die Wohn- und Mietzinsbeihilfe wird (mit rund 40%) am stärksten von Haushalten mit einem/r PensionistIn als HauptverdienerIn in Anspruch genommen, auf die Haushalte mit ArbeiterInnen und Angestellten entfallen 35%. Die Gruppe der Nicht-Erwerbstätigen - die sich aus Personen in Elternkarenz, Hausfrauen, -männern, Schüler- und StudentInnen, Arbeitslosen, Präsenz- und Zivildienern u. a. zusammensetzt - ist mit insgesamt 21% die drittgrößte. Die Wichtigkeit der Wohnbeihilfe zur sozialen Absicherung wird auch dadurch verdeutlicht, dass knapp zwei Drittel aller Wohn- und MietzinsbeihilfenbezieherInnen außerhalb der Berufstätigkeit stehen oder bereits in Pension sind und somit kein Erwerbseinkommen beziehen. Der Großteil (72%) des Personenkreises ohne Erwerbseinkommen fällt in das unterste Dezil (bis 831 € der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Haushalte), das verbleibende Viertel verteilt sich auf die beiden nächsten Einkommensschichten. Auch die PensionistInnen

mit Wohn- und Mietzinsbeihilfe konzentrieren sich mit rund 87% auf das unterste Quartil, ein Hinweis dafür, dass mit Hilfe der Wohn- und Mietzinsbeihilfe die Gefahr der Altersarmut zumindest abgefedert wird. Hingegen verteilen sich Haushalte mit erwerbstätigen HauptverdienerInnen mit Wohn- und Mietzinsbeihilfe im Vergleich dazu in höheren Einkommensschichten, wobei Angestellte in höheren Einkommensschichten als ArbeiterInnen vertreten sind: Mehr als die Hälfte der ArbeiterInnen befindet sich im 1. Quartil und knapp 90% in der unteren Einkommenshälfte, Angestellte fallen hingegen zu 67% in die untere Einkommenshälfte.

Etwas weniger als die Hälfte der Personen, die Wohn- und Mietzinsbeihilfe beziehen, leben in einem Einpersonenhaushalt und in etwas mehr als der Hälfte der Haushalte leben keine Kinder (52%) - ein Umstand, der auf den hohen Anteil von PensionistInnen zurückzuführen ist. In fast jedem fünften Haushalt mit Wohn- und Mietzinsbeihilfe lebt ein Kind und in etwas mehr als jedem vierten Haushalt leben zwei oder drei Kinder. Von den Haushalten ohne Kinder sind rund 80% im unteren Quartil zu finden, wobei auch hier das Bruttoäquivalenzgesamteinkommen zugrunde gelegt wurde. Mit steigender Personen- bzw. Kinderanzahl wird auch in höheren Einkommensschichten vermehrt Wohn- und Mietzinsbeihilfe bezogen. Der Anteil der Haushalte mit einem Kind oder mit zwei Kindern im 2. Quartil ist höher als jener der Einpersonenhaushalte. Ab drei und mehr Kindern steigt wieder die Konzentration auf das unterste Quartil, was zum einen auf die geringe Fallzahl im Datensatz und damit einhergehende Verzerrungen zurückzuführen sein dürfte oder auch auf die schlechtere Einkommensposition von Mehrkindhaushalten.

Die Wohn- und Mietzinsbeihilfe fließt zum Großteil an Personen in Mietverhältnissen und zu knapp einem Fünftel (19%) an Wohnungs- bzw. HauseigentümerInnen, wobei mit steigendem Einkommen der Anteil der EigentümerInnen zunimmt.

6.6.3.2. Verteilungswirkung der Wohnbeihilfe (Subjektförderung) im Jahr 2005

Die Analyse der Verteilungswirkung der Wohnbeihilfe im Jahr 2005 erfolgt aufgrund der EU-SILC-Erhebung, deshalb können Unterschiede zwischen den beiden Vergleichsjahren auch auf differierende Erhebungsverfahren zurückzuführen sein. Als Bezugsgröße wurden hier wie im Jahr 2000 die Bruttoäquivalenzgesamteinkommen herangezogen. Die Anspruchsvoraussetzungen als auch die Konzeption der Wohnbeihilfe sind im Vergleichszeitraum im Wesentlichen unverändert geblieben, daher sind auch keine bedeutenden Änderungen hinsichtlich ihrer Verteilungswirkung zu erwarten. Die Wohnbeihilfe weist auch im Jahr 2005 eine starke Verteilungswirkung zugunsten der unteren Einkommensschichten auf und der Progressivitätsgrad ist weiterhin sehr hoch. Über ein Drittel der Haushalte mit Wohnbeihilfe befindet sich im untersten Dezil und knapp ein Viertel im 2. Dezil. In diesen beiden Dezilen beträgt die Wohnbeihilfe rund ein Zehntel des Gesamteinkommens (Übersicht 70).

Übersicht 70: Verteilung der Haushalte mit WohnbeihilfenbezieherInnen nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	Grenzen des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens	Haushalte, in denen Wohn- und MietbeihilfebezieherInnen leben		Wohn- und Mietbeihilfe gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen
	In €	Anzahl	Anteile in %	Anteile in %
1. Dezil	931	46.068	35,3	10,9
2. Dezil	1.225	30.585	23,5	10,0
3. Dezil	1.491	17.061	13,1	7,0
4. bis 10. Dezil	Mehr als 1.491	36.631	28,1	4,1
1. Quartil	1.354	86.644	66,5	10,0
2. Quartil	1.952	33.104	25,4	5,2
3. bis 4. Quartil	Mehr als 1.952	10.596	8,1	2,6
Insgesamt		130.345	100,0	7,2

Q: EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen.

6.6.3.3. Wohnbeihilfen und indirekte Verteilungseffekte, Vorteilswegnahme und Armutsfalle

Inwieweit die Subjektförderung die Bautätigkeit insgesamt anregt und dadurch wirtschaftsbelebende Wirkungen induziert, ist sehr umstritten. Diese Effekte werden im Rahmen internationaler Vergleichsstudien als, wenn überhaupt vorhanden, marginal beschrieben (Stagel, 2004). Für die Wohnbeihilfen sind die direkten Verteilungseffekte entscheidend. Zu berücksichtigen gibt es das Phänomen der Vorteilswegnahme, d. h., der verteilungspolitische Vorteil fällt einer anderen Person zu als von FördergeberInnen intendiert. Im Fall der Wohnbeihilfen wäre eine Vorteilswegnahme gegeben, wenn die VermieterInnen aufgrund des Wissens, dass die potentiellen MieterInnen mit der Beihilfe mehr finanzielle Mittel zur Verfügung haben, die Miete anheben und so mehr Gewinn erzielen. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Beihilfe in vollem Umfang „weggenommen“ wird, dass dies aber zu einem gewissen Teil geschieht, kann auch nicht ausgeschlossen werden. Die Literatur zu dieser Inzidenzfrage ist spärlich und kann empirisch kaum gelöst werden (Nowotny, 2006). Es deutet allerdings einiges darauf hin, dass dieses Phänomen in Systemen mit einem hohen Anteil an Subjektförderung stärker ausgeprägt ist, als wenn die Wohnbeihilfe nur eine ergänzende Förderung darstellt. Ein weiterer Effekt, den es vor allem in Bezug auf die Ausgestaltung von monetären einkommensabhängigen Transfers zu beachten gilt, ist die Armutsfalle. Da der Wohnbeihilfe im unteren Einkommensbereich eine besonders wichtige Rolle zur Einkommensabsicherung zukommt, gilt es dieses Phänomen hier besonders zu beachten. Sind in die Anspruchsvoraussetzungen einer Transferleistung bzw. in diesem konkreten Fall der Wohnbeihilfe keine Einschleifregelungen eingebaut, so reduziert jedes zusätzlich erzielte Einkommen die Höhe der Transferleistung. Das Gesamteinkommen des Haushalts bleibt trotz zusätzlicher Arbeitsleistung unverändert. Es verschieben sich lediglich die aus der zusätzlichen Erwerbsarbeit stammenden Einkommensanteile zulasten jener, die als Transfereinkommen bezogen werden. Anders formuliert, das zusätzliche Einkommen reduziert das Transfereinkommen 1 : 1. Dies entspricht einem

indirekten Grenzsteuersatz von 100% und reduziert damit den Anreiz eine Erwerbsarbeit aufzunehmen bzw. eine bestehende weiter auszudehnen. Soll die Armutsgefährdung von Haushalten nicht nur abgefedert, sondern nachhaltig verringert werden, ist bei der Ausgestaltung der Wohnbeihilfe auf entsprechende Einschleifregelungen zu achten (Springler, 2006). Dadurch würden die Sozialleistungen zwar auch für etwas höhere Einkommensschichten zugänglich gemacht und die soziale Treffsicherheit dadurch scheinbar verringert werden, zugleich erhöhen sich aber dadurch die Chancen eines Haushalts, die armutsgefährdende Situation und damit die Abhängigkeit von Beihilfen zu verlassen. Eine ähnliche - wenngleich stärker ausgeprägte - Problematik zeigt sich für die Mietbeihilfe bzw. die Sozialhilfe (siehe Abschnitt 6.2.5).

Die Wohnbeihilfe weist, wie die Verteilungsanalyse gezeigt hat, eine hohe soziale Treffsicherheit und Verteilungswirkung zugunsten der unteren Einkommensschichten auf. Diesen sozialpolitischen Vorteilen stehen potentielle Nachteile wie die „Armuts-fälle“ oder „Vorteilswegnahme“ gegenüber, die es vor allem bei Ausgestaltung der Förderinstrumente zu beachten gilt. Weiters weist die Wohnbeihilfe einen höheren Grad an Stigmatisierung auf als Fördermaßnahmen, die auch breiten Einkommensschichten zur Verfügung stehen. Für Subjekt- und Objektförderung gilt, dass eine Erhöhung der sozialen Treffsicherheit zu verstärkter Stigmatisierung sowie Ghettoisierung führen kann (Amann - Mundt, 2008).

6.6.3.4. Verteilungswirkung der Wohnbauförderung (Objektförderung)

Die Wohnbauförderung in Österreich ist von einem hohen Anteil an Objektförderung geprägt. Im Gegensatz zur Wohnbeihilfe, bei der die Verteilungswirkung eine direkte Folge der Beihilfenauszahlung ist, gestaltet sich hier die Frage nach der Verteilungswirkung wesentlich komplexer. Neben den direkten Verteilungswirkungen kommt auch der indirekten Verteilungswirkung, auf die im Abschnitt 6.6.3.4.2 eingegangen wird, eine bedeutende Rolle zu. Die Datenlage zur Analyse der Verteilungswirkung

der Wohnbauförderung ist im Vergleich zur Wohnbeihilfe schlecht. Es bestehen keine Informationen darüber, in welcher Höhe die Wohnbauförderung bezogen wird, noch darüber, ob ein aktuelles Förderverhältnis vorliegt oder die Förderung des Wohnobjektes bereits abgeschlossen wurde. Die Ergebnisse aus der Konsumerhebung 1999/2000 können nur bedingt verallgemeinert werden, da die Daten lediglich Aufschluss über die Einkommensposition zum Zeitpunkt der Befragung der FörderungsbezieherInnen geben. Der Bezug von Leistungen aus der Wohnbauförderung kann aber schon lange zurückliegen oder bereits abgelaufen sein, somit lässt sich auch keine eindeutige Verbindung zwischen Einkommenssituation und Förderbezug herstellen. Weiters richtete sich die Befragung lediglich an Haus- oder WohnungseigentümerInnen. Da MieterInnen von geförderten Wohnungen/Häusern nicht erhoben sind, ist von einer Verschiebung der Verteilungsergebnisse in Richtung der oberen Einkommensbereiche auszugehen.

Trotz der schwierigen Datenlage ist von einer Umverteilung eher zugunsten der oberen Einkommensschichten auszugehen. Die vorhandenen Daten zeigen folgendes Bild: Die Wohnbauförderung kommt vor allem mittleren und oberen Einkommensgruppen zugute, untere Einkommensschichten beziehen unterdurchschnittlich oft Wohnbauförderung (Übersicht 71). Im untersten Quartil befinden sich 14%, auf die beiden mittleren Quartile entfällt jeweils rund ein Viertel und im obersten Quartil befindet sich mehr als ein Drittel der FörderungsbezieherInnen. Mit steigendem Einkommen steigt auch die Wahrscheinlichkeit Wohnbauförderung zu beziehen. Die Gründe dafür, dass die direkte Verteilungswirkung der Wohnbauförderung eher zugunsten mittlerer und oberer Einkommensschichten ausfällt, dürften einerseits in den benötigten Eigenanteilen liegen, die von Personen mit geringem Einkommen nicht oder nicht so leicht aufgebracht werden können, und andererseits darin, dass die Wohnbauförderung aufgrund der großzügigen Einkommensgrenzen nach oben hin kaum gedeckelt ist. Dennoch zeigt die Auswertung der Konsumerhebung, dass die geförderte Wohnraumschaffung auch Haushalten der unteren Einkommenshälfte zugute kommt. Die Einkommensgrenze steigt mit der Anzahl der im Haushalt lebenden Personen, die konkrete Förderhöhe sowie

eventuelle Einschleifregelungen unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland, befinden sich aber zumeist im oberen Einkommensbereich¹³⁴. Im Gegensatz zur als Fürsorgeleistung ausgestalteten Wohnbeihilfe überwiegt bei der Objektförderung der universelle Charakter.

Übersicht 71: Verteilung der Haushalte mit WohnbauförderungsbezieherInnen nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000

Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Haushalte	
	Anzahl	Anteile in %
1. Dezil	19.890	3,5
2. Dezil	37.819	6,7
3. Dezil	47.566	8,4
4. Dezil	61.861	10,9
5. Dezil	51.912	9,2
6. Dezil	52.060	9,2
7. Dezil	62.511	11,0
8. Dezil	69.755	12,3
9. Dezil	81.494	14,4
10. Dezil	82.117	14,5
1. Quartil	80.456	14,2
2. Quartil	138.592	24,4
3. Quartil	149.367	26,3
4. Quartil	198.570	35,0
Insgesamt	566.984	100,0

Q: Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

6.6.3.4.1. Verteilungswirkung nach Stellung im Beruf, Anzahl der Kinder, Haushaltsgröße und Rechtsform

Die Verteilung der Wohnbauförderung nach Einkommensschichten spiegelt sich auch in der Stellung im Erwerbsleben der HauptverdienerInnen der Haushalte mit Förderungsbezug wider: Wohnbauförderung wird zu rund zwei Drittel von Erwerbstätigen

¹³⁴ Im Jahr 2008 lag beispielsweise die Grenze der jährlichen Nettoeinkommen für einen Einpersonenhaushalt für den Erhalt der Wohnbauförderungen in der Steiermark bei 34.000 €, im Burgenland bei 32.500 €, in Wien - in Abhängigkeit vom geförderten Objekt - zwischen 27.020 € und 34.430 €.

(26,1% ArbeiterInnen, 25,9% Angestellte und 11,7% BeamtInnen) sowie zu einem Drittel von PensionistInnen bezogen. All jene, die außerhalb der Erwerbstätigkeit stehen, wie beispielsweise Personen in Elternkarenz, Hausfrauen, -männer oder Arbeitslose, belaufen sich in Summe auf 4% der FörderungsbezieherInnen. Die Einkommenssituation der PensionistInnen, die Wohnbauförderung beziehen, ist relativ regelmäßig auf alle Einkommensschichten verteilt, bei den Angestellten und BeamtInnen findet sich hingegen eine eindeutige Konzentration auf die obere Einkommenshälfte (83,9% bzw. 86,9%) bzw. das obere Quartil (57,8% bzw. 66,3%). ArbeiterInnen sind überwiegend (68%) in den beiden mittleren Quartilen zu finden.

Für die Analyse der Verteilungswirkung auf Haushalte mit Kindern werden ebenfalls die Bruttoäquivalenzgesameinkommen der Haushalte verwendet. In mehr als der Hälfte der Haushalte (56%) mit Wohnbauförderung leben keine Kinder, in jedem fünften lebt ein Kind und in jedem vierten Haushalt leben zwei oder drei Kinder. Haushalte mit keinem oder einem Kind sind überwiegend (mit 65% bzw. 70%) in der oberen Einkommenshälfte zu finden. Ab dem zweiten Kind im Haushalt dreht sich dieses Verhältnis leicht um, von den Haushalten mit zwei Kindern ist gut die Hälfte (52%) und von den Haushalten mit drei Kindern sind 54% in der unteren Einkommenshälfte vertreten. In Summe ist die Einkommensposition, ob mit oder ohne Kinder, wesentlich besser als bei den Haushalten mit Wohnbeihilfen.

Wohnbauförderung fließt zu knapp zwei Drittel Haus- und zu gut einem Drittel WohnungseigentümerInnen zu, wobei der Anteil der HauseigentümerInnen im 1. Quartil höher ist als im 4. Quartil.

6.6.3.4.2. Indirekte Verteilungswirkungen der Objektförderung

Die indirekten Verteilungseffekte sind komplexer und wesentlich schwieriger zu erfassen als die direkten. Internationale Beispiele zeigen, dass eine Reduktion der Objektförderung von einem Rückgang der Bautätigkeit als auch von Mietsteigerungen, wie beispielsweise in Schweden und den Niederlanden in den neunziger Jahren, begleitet sein kann. Eine Verminderung der Bautätigkeit infolge von gesenkten Förderungen konnte sowohl in Schweden als auch in Großbritannien Ende der neunziger Jahre bzw. zu Beginn der 2000er-Jahre beobachtet werden (Stagel, 2004).

Für Österreich haben Blaas - Wieser (2004B) errechnet, welche Auswirkungen eine Kürzung der Wohnbauförderung bzw. der Objektförderung auf die Bautätigkeit und die Wohnungspreise hätte. Werden die Förderungen ausgehend vom Jahr 2005 um 100 Mio. € gekürzt, so würden jährlich - berechnet für die nächsten fünf Jahre - um rund 1.000 Wohnungen weniger gebaut werden, wobei der Mehrgeschoßbau (80%) wesentlich stärker betroffen wäre als der Eigenheimbau (20%) und die Investitionen für die Sanierung würden um 70 Mio. € sinken. Die Effekte auf die Wohnungspreise würden sich vorerst bei den nicht-preisgeregelten Wohnungen im Fall einer Wiedervermietung auswirken. Langfristig käme es aber im gesamten Wohnsegment zu Preissteigerungen. Im Laufe von zehn Jahren wäre dann mit Mietsteigerungen von etwa 3,6 € pro Quadratmeter zu rechnen und für die Finanzierung von einer Eigentumswohnung wären etwa 200 € mehr pro Monat zu bezahlen (Blaas - Wieser, 2004B). Ein Anstieg der Mieten führt zu einer Reduktion des frei verfügbaren Einkommens oder - anders formuliert - der Konsum nach (anderen) Gütern sinkt. Zugleich steigen allerdings die Einkommen der HauseigentümerInnen, wobei davon auszugehen ist, dass diese als Angehörige höherer Einkommensschichten eine geringere Konsumneigung (Konsumquote) haben als ärmere Bevölkerungsschichten und deshalb der Nachfrageausfall dadurch nicht vollständig kompensiert werden würde. Steigen die Mieten, so sinkt die Gesamtnachfrage. Ein Mietanstieg von 10% bewirkt eine Reduktion des realen gesamt-

wirtschaftlichen Konsumniveaus um 2% (Gstach, 2006). Eine niedrigere Nachfrage zieht wiederum negative Beschäftigungseffekte nach sich. Auch Czerny - Weingärtler (2007) stellten sich die Frage nach den Beschäftigungseffekten der Wohnbauförderung und kamen zu dem Ergebnis, dass 1 Mrd. € mehr für den Wohnbau rund 12.000 zusätzliche Arbeitsplätze in der Gesamtwirtschaft bewirken würde.

Fließen die Mittel der Objektförderung in den privaten Haus- oder Wohnungsbau bzw. deren Sanierung, gilt es zu beachten, dass dadurch die Schaffung von Eigentum und Vermögenswerten gefördert wird. Wird das mit Fördermitteln errichtete Haus bzw. die Wohnung zu einem späteren Zeitpunkt verkauft oder vermietet, wird der Fördervorteil - im Gegensatz zu gemeinnützigen Bauvereinigen - in der Regel nicht weitergegeben (Köppl, 2000). Auch längerfristig ergeben sich für die Objektförderung unterschiedliche Verteilungseffekte je nachdem, ob es sich um rein private oder gemeinnützige BauträgerInnen handelt. In Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung des Gemeinnützigkeitgesetzes müssen die Fördervorteile an MieterInnen und NeumieterInnen bei Wiedervermietung weitergegeben werden. Der Fördervorteil bleibt somit auch längerfristig erhalten. Bei der Förderung von beispielsweise privaten Einfamilienhäusern verbleibt der Fördernutzen auch langfristig, so das Haus vererbt wird, im privaten Bereich und kann zur Konzentration von Privatvermögen beitragen.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass der hohe Anteil der Objektförderung in Österreich gemeinsam mit dem ebenfalls hohen Anteil an Sozialwohnungen und Gemeindebauten dazu beiträgt, die Wohnungskosten niedrig zu halten. Höhere Mieten hätten vor allem für ärmere Bevölkerungsschichten nachteilige Auswirkungen, bzw. ein größerer Teil der Bevölkerung wäre auf Wohn- und Mietzinsbeihilfe und soziale Unterstützung angewiesen.

6.6.4. Ausblick

Im Zuge des Finanzausgleichsgesetzes 2008 (FAG 2008) kommt es zu zwei wesentlichen Veränderungen, mit denen bereits begonnene Entwicklungen weiter geführt werden. Zum einen ist die Finanzierungsseite der Wohnbauförderung betroffen und zum anderen werden die umweltpolitischen Maßnahmen weiter ausgebaut.

Seit Einführung der Zweckzuschüsse zur Finanzierung der Wohnbauförderung 1996 wurde deren Zweckbindung immer wieder gelockert. Mit dem Finanzausgleichsgesetz, das mit 1. Jänner 2009 in Kraft getreten ist, wird die Zweckbindung endgültig aufgehoben. Zweckzuschüsse und Bedarfszuweisungen wurden abgeschafft und in Ertragsanteile umgewandelt. Damit entfällt auch die eigenständige Finanzierungsgrundlage der Wohnbauförderung. Der Wohnbauförderungsbeitrag bleibt zwar als Einnahmequelle bestehen, kann aber aufgrund der fehlenden Zweckbindung keiner bestimmten Ausgabenkategorie zugeordnet werden. Die Wohnbauförderungsbeiträge bzw. jene 80,6% der Beitragseinnahmen (siehe Abschnitt 6.6.2.1), die bisher zur Finanzierung der Wohnbauförderung verwendet wurden, fließen seit 1. Jänner 2009 als Ertragsanteile an die Länder. Die Verteilungswirkung der Einnahmenseite der Wohnbauförderung entspricht seit dem Jahreswechsel 2008/09 jener des Gesamtbudgets. Für die ausgabenseitige Verteilungswirkung der Wohnbauförderung sind von diesen finanztechnischen Änderungen keine unmittelbaren Änderungen zu erwarten, sehr wohl aber von den umweltpolitisch motivierten Neuerungen.

Unter dem Schlagwort „Ökologisierung der Wohnbauförderung“ kommt es im Rahmen des FAG 2008 mit der § 15a-Vereinbarung zu einer stärkeren Bindung der Wohnbauförderung an ökologische Maßnahmen. Gemeinsame Qualitätsstandards von Bund und Ländern sollen durch eine verstärkte Förderung von Klimaschutzmaßnahmen für Neubau und Sanierung zur Reduktion von Treibhausgasen führen, um das Kyoto-Ziel Österreichs zu erreichen. Die Mittelvergabe der Wohnbauförderung wird an eine Reihe von Mindest-

anforderungen und Auflagen gebunden, weiters gibt es zusätzliche Förderanreize, u. a. für Niedrigenergie- und Passivhäuser. In diesem Sinne werden die Instrumente der Objektförderung bewusst zur Erreichung umweltpolitischer Zielsetzungen eingesetzt. Baumaßnahmen, die diesen Ansprüchen entsprechen, sind zumeist mit höheren Kosten verbunden; damit steigen auch die Eigenmittel, die von den potentiellen FördernehmerInnen aufgebracht werden müssen. Inwieweit die direkte Verteilungswirkung der Objektförderung zugunsten mittlerer und höherer Einkommensschichten weiter zunimmt und es zu einem Zielkonflikt zwischen Umwelt- und Verteilungspolitik kommt, wird im Zuge der konkreten Maßnahmenumsetzung zu evaluieren sein.

6.7. Inzidenz der Staatsausgaben

ALOIS GUGER

Auf der Ausgabenseite wird untersucht, wem bzw. welchen Einkommensschichten die öffentlichen Ausgaben - sei es in Form monetärer Transfers oder als öffentliches Leistungsangebot an sozialen Diensten oder öffentlicher Infrastruktur - in welchem Ausmaß zugute kommen. Als progressiv wird die Umverteilungswirkung öffentlicher Ausgaben dann bezeichnet, wenn Haushalte mit hohem Einkommen in Relation zu ihrem Einkommen weniger öffentliche Leistungen beziehen als Haushalte mit niedrigem Einkommen.

Während auf der Staatseinnahmenseite mit den Einkommensteuern zumindest ein Drittel des Aufkommens explizit progressiv finanziert wird, dominieren in Österreich auf der Staatsausgabenseite universelle Leistungen; bedarfs- bzw. einkommensgeprüfte Leistungen, die nur Bedürftigen zustehen, haben eine geringe Bedeutung. Die monetären Leistungen im Rahmen der Sozialversicherung (Pensionen und Arbeitslosengeld) sind nach dem Versicherungsprinzip organisiert, sodass die Leistungen von den Beiträgen und damit vom früheren Einkommen abhängen. Das Solidaritätselement

ist begrenzt und eher moderat ausgebildet (Ausgleichszulage, beitragsfreie Mitversicherung). Bedarfsprüfungen bzw. Einkommensgrenzen sind auf die Sozial- und die Notstandshilfe sowie auf regionale monetäre und reale Leistungen (Kleinkindbeihilfe, Familienzuschüsse, Kindergärten und Pflegeheime) beschränkt. Trotzdem gehen progressive Umverteilungseffekte der Staatstätigkeit in Österreich vor allem von den Staatsausgaben aus. Von den analysierten staatlichen Leistungen bilden die Sozialhilfe, die Arbeitslosengelder und die Notstandshilfe die progressivsten Ausgaben, die somit am stärksten den sozial schwächeren Bevölkerungsschichten zugute kommen und einen substantziellen Bestandteil deren Einkommens bilden.

Berücksichtigt man auch die Haushaltsgröße und die Altersstruktur der Haushalte, so fließen im Jahr 2005 fast 90% der Leistungen, die mit Arbeitslosigkeit zusammenhängen - Arbeitslosengeld, Notstandshilfe und die Mittel aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik - in das untere Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte, schwach 9% ins mittlere und gut 2% ins obere Drittel. Bezieht man auch die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung mit ein, die überwiegend über Beiträge durch eine zweckgebundene Gebärung erfolgt, so wird durch das System der Arbeitslosenversicherung massiv von oben nach unten umverteilt.

Die Sozialhilfe hat gemessen am Umfang eine viel geringere Bedeutung, aber aufgrund der strengen Bedarfsprüfung eine stark progressive Wirkung zugunsten der ärmsten Einkommensschichten. Ausgehend vom Bruttoäquivalenzmarkteinkommen leben im 1. Dezil knapp 90% aller SozialhilfeempfängerInnen, und auf sie entfallen ebenfalls 90% der Mittel.

In der österreichischen Familienpolitik dominiert das horizontale Verteilungsprinzip, unabhängig vom Einkommen wird von kinderlosen zu kinderbetreuenden Haushalten umverteilt. Obwohl sozialpolitische Gesichtspunkte weitgehend fehlen, sind mit diesem horizontalen Ausgleich auch erhebliche vertikale Effekte verbunden. Unter Berücksich-

tigung der Anzahl der Haushaltsmitglieder und deren Altersstruktur - also auf Basis der gewichteten Pro-Kopf-Bruttomarkteinkommen - leben 63% der Kinder in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung und auf sie entfallen 65% der familienpolitischen Leistungen. Rund um die Geburt fallen zur Familienbeihilfe und den Absetzbeträgen zusätzlich Leistungen an, so fließen über 63% des Kinderbetreuungsgeldes in das untere Drittel der Haushalte, wo mehr junge Familien leben.

Der Mehrkindzuschlag und das Kinderbetreuungsgeld bilden die progressivsten Familienleistungen, auch der Mutter-Kind-Pass, der AlleinverdienerInnen- und der AlleinerzieherInnenabsetzbetrag haben stärkere Umverteilungswirkungen als die Gesamtheit der Leistungen. Von den großvolumigen Leistungen wirken die öffentlichen Ausgaben für Kindergärten, die Familienbeihilfe, der Kinderabsetzbetrag, die öffentlichen Ausgaben für Freifahrten sowie Schulbücher unterdurchschnittlich progressiv. Der Unterhaltsabsetzbetrag weist als einzige Leistung eine Verteilungswirkung zugunsten der oberen Einkommenshälfte auf.

In Summe wirken die Familienleistungen sehr progressiv auf die Einkommensverteilung, ihnen kommt im Niedrigeinkommensbereich eine viel größere Bedeutung zu als im hohen: Im 1. Dezil belaufen sich die familienpolitischen Leistungen der Haushalte mit Kindern auf 85% der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen, im 10. Dezil nur auf 3,8%. Im Durchschnitt lag die Relation im Jahr 2000 bei 12,7% der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen und im Jahr 2005 bei 13,8%. Bezogen auf die Nicht-Selbständigenhaushalte (einschließlich der kinderlosen), betragen 2005 die Familienleistungen im Durchschnitt 3,6%, im 1. Dezil 29% und im 10. Dezil 0,6% der Einkommen. Die Bedeutung der Familienförderung hat im letzten Jahrzehnt nicht nur im Durchschnitt zugenommen, auch ihr Progressionsgrad hat sich merklich erhöht: Zum einen hat die Bedeutung der Familienleistungen (Einführung des Kinderbetreuungsgeldes und der Mehrkindstaffelung sowie Erhöhung der Familienbeihilfe) zugenommen, zum anderen haben auch Entwicklungen am Arbeitsmarkt (Zunahme von Teilzeitbeschäftigung und

Arbeitslosigkeit, schwache Entwicklung der Markteinkommen) dazu beigetragen, die Transferabhängigkeit der untersten Einkommensschicht zu erhöhen.

Die österreichische Familienförderung stützt sich sehr stark auf Geldleistungen, sie dürfte damit in horizontaler Hinsicht ihre Ziele erreichen. Probleme bestehen aber im Angebot an Betreuungsinfrastruktur und damit mit der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie hinsichtlich der Armutsgefährdung von AlleinerzieherInnen und Mehrkindfamilien.

Die Verteilungswirkungen des öffentlichen Bildungssystems hängen primär von der Kinderanzahl, der Schulbesuchsdauer und dem besuchten Ausbildungstyp ab. Die Verteilung der Ausgaben entspricht demnach im Großen und Ganzen der Verteilung der Anzahl der SchülerInnen über die Einkommensschichten. Ohne Berücksichtigung der Haushaltsgröße entfallen über zwei Drittel der Schulausgaben auf die obere Hälfte der Einkommensverteilung. Werden dagegen die Haushalte nach dem Äquivalenzeinkommen gruppiert und wird damit der Anzahl der Personen im Haushalt Rechnung getragen, so fließen über 60% der Schulausgaben in die untere Einkommenshälfte; 41% in das erste Drittel, 38% in das zweite und 21% in das dritte.

In Relation zum Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der betroffenen Haushalte machen im unteren Drittel in der Einkommenshierarchie die Schulausgaben 52%, im oberen Drittel dagegen nur 12% aus. Die Schulausgaben betragen damit im Durchschnitt 24% der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen und wirken stark progressiv; ihre private Finanzierung wäre für die wohlhabenden Haushalte durchaus zumutbar, würde aber in den unteren Einkommensdezilen bei den gegebenen Standards kaum erschwinglich sein.

Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Studiengebühren gilt Analoges für die Hochschulausgaben. Da StudentInnen, die in eigenen Haushalten leben, nicht ihren

Elternhaushalten zugerechnet werden konnten, weisen sie relativ niedrige Einkommen aus, sodass nach den vorliegenden Daten auf Basis der Äquivalenzeinkommen die Studierenden mit 70% in den unteren zwei Dritteln der Haushalte vertreten sind.

Das öffentliche Gesundheitssystem bildet eine der größten Ausgabenkategorien mit erheblichem Umverteilungspotential - primär erfolgt damit eine horizontale Verteilung von den Gesunden zu den Kranken. Die Gesundheitsausgaben weisen einen sehr engen Zusammenhang mit dem Alter auf. PensionistInnen nehmen aufgrund der häufigeren Arztbesuche und Krankenhausaufenthalte die höchsten Gesundheitsaufwendungen in Anspruch. Im Jahr 2005 entfallen auf Basis der Äquivalenzmarkteinkommen 53% der Gesundheitsleistungen auf die untere Einkommenshälfte. In Relation zum Äquivalenzmarkteinkommen betragen die öffentlichen Gesundheitsleistungen im 1. Dezil fast 70%, im ersten Drittel 36%, im mittleren Drittel 16% und im oberen 7½%. Stark umverteilend wirken die Ausgaben für Pflegegeld: In der Äquivalenzeinkommensbetrachtung fließen 60% der Pflegegeldleistungen in das untere Drittel der Verteilung.

Weniger eindeutig sind die Verteilungseffekte der Wohnbauförderung: Von der Objektförderung, die im Wesentlichen die Wohnbauförderdarlehen und die Annuitäten- und Zinszuschüssen umfasst und rund 90% der Mittel verteilt, gehen eher regressive, von den Wohn- und Mietbeihilfen als subjektive Förderinstrumente dagegen eindeutig progressive Wirkungen aus. Indirekt dürfte aber auch die Objektförderung durch ein größeres Wohnungsangebot und damit niedrigere Mieten in einem nicht zu vernachlässigendem Ausmaß niedrigen Einkommensschichten zugute kommen.

Die in dieser Studie untersuchten Staatsausgaben wirken in Summe eindeutig progressiv auf die Einkommensverteilung, und der Progressionsgrad der monetären und realen öffentlichen Transfers hat in den letzten 1½ Jahrzehnten zugenommen. Durch die Berücksichtigung der Anzahl der Personen, die vom Haushaltseinkommen ihren Lebensunterhalt bestreiten müssen, wird die Umverteilungswirkung deutlich

progressiver: Die relative Bedeutung dieser Leistungen bezogen auf das äquivalente oder Pro-Kopf-Bruttomarkteinkommen steigt im unteren Drittel auf 84% und sinkt im mittleren und oberen auf 29% bzw. 12%.

Während die öffentlichen Abgaben in Summe über die gesamte Verteilung der Haushalte gesehen im Großen und Ganzen proportional wirken und alle Einkommensschichten in Relation zu ihren Markteinkommen relativ gleich belasten, wirken die Staatsausgaben stark progressiv, sie kommen zum einen bedürftigeren Einkommensschichten in stärkerem Maße zugute als wohlhabenden, zum anderen ist ihre ökonomische Bedeutung für die niedrigen Einkommen viel größer.

Verringerungen des staatlichen Leistungsangebots treffen daher in vielen Fällen - abhängig von der Leistungsart - die ärmere Bevölkerung unverhältnismäßig stark, während sie für wohlhabende Bevölkerungsschichten ohne nennenswerte zusätzliche Belastung über den Markt substituiert werden können.

7.UMVERTEILUNGSWIRKUNGEN DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS - ÖFFENTLICHE BUDGETS UND SOZIALVERSICHERUNGSTRÄGER

ALOIS GUGER

Die Verteilung der Brutto- oder Primäreinkommen wird durch die Aktivitäten des Staates in beträchtlichem Ausmaß korrigiert. Die Sekundärverteilung, die Verteilung der Einkommen nach Berücksichtigung aller Abgaben und öffentlichen Leistungen, ist deutlich gleichmäßiger als die Verteilung der Markteinkommen.

Für die Umverteilungsanalyse nach Einkommensschichten wurden in dieser Studie nur Haushalte ohne selbständig erwerbstätige Haushaltsmitglieder und keine Einkünfte aus selbständiger und unternehmerischer Tätigkeit sowie keine Vermögenserträge untersucht. Da damit aber rund 90% aller Haushalte und rund drei Viertel aller Haushaltseinkünfte, rund 90% aller Abgaben der privaten Haushalte sowie rund 85% der Staatsausgaben, die Haushalten individuell zurechenbar sind, erfasst sind, liefern die Ergebnisse im Großen und Ganzen ein umfassendes Bild der Verteilungs- und Umverteilungssituation in Österreich zu Beginn und zur Mitte dieses Jahrzehnts.

7.1. Nettoinzidenz der öffentlichen Haushalte insgesamt

Die vertikale Umverteilung von den hohen zu den niedrigen Einkommen kommt vor allem durch die Staatsausgaben zustande. Das Steuer- und Abgabensystem insgesamt belastet zwar verschiedene Einkunftsarten sehr unterschiedlich, wirkt aber bezogen auf die Markteinkommen kaum progressiv - die Abgabenleistung der Unselbständigenhaushalte nach Einkommensschichten ist gemessen am Einkommen relativ einheitlich.

Die obere Einkommenshälfte bezieht zwar mehr öffentliche Leistungen, trägt aber auch mehr zur Finanzierung bei. Die untere Hälfte der Nicht-Selbständigenhaushalte

bis zu einem monatlichen Bruttomarkteinkommen von 2.721 € ist Nettogewinnerin des staatlichen Umverteilungsprozesses. Im 1. Dezil machen die empfangenen öffentlichen Leistungen mit rund 1.100 € fast das 5-Fache der Abgabenleistung von 220 € aus. Im 5. Dezil sind dagegen die öffentlichen Transferleistungen mit 920 € kaum höher als die entrichteten Abgaben. Im 10. Dezil betragen dagegen die Abgaben mit monatlich 3.350 € fast das 3-Fache der empfangenen Leistungen von rund 1.200 € (Übersicht 72).

Ohne Berücksichtigung der Haushaltsgröße wurde im Jahr 2005 der Gini-Koeffizient der Nicht-Selbständigenhaushalte durch den staatlichen Umverteilungsprozess um rund 30%, von 0,373 für die Bruttomarkteinkommen auf 0,266 für die Sekundärverteilung reduziert (Übersicht 73). Für 2000 sank der Gini-Wert um 27% von 0,367 auf 0,268.

Eine realistische Einschätzung der Einkommensverteilung und der Umverteilungswirkungen des öffentlichen Sektors muss aber auch die Haushaltsgröße und die Altersstruktur der Haushaltsmitglieder einbeziehen. Die Anzahl der Haushaltsmitglieder steigt mit der Einkommenshöhe: Sie beträgt im Durchschnitt der Nicht-Selbständigenhaushalte 2,2 Personen je Haushalt (2005) und steigt von 1,5 Personen im untersten Viertel auf 3 Personen im obersten kontinuierlich an.

Übersicht 72: Von der Primär- zur Sekundärverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

	Primärverteilung (Bruttomarkteinkommen)		Abgaben insgesamt Durchschnitt In € pro Monat	Monetäre und reale Transfers Durchschnitt	Sekundärverteilung Durchschnitt
	Grenzen	Durchschnitt			
<i>Bruttomarkt- einkommen</i>					
1. Terzil	1.986	1.172	399	862	1.635
2. Terzil	3.664	2.765	1.003	937	2.699
3. Terzil	Mehr als 3.664	5.884	2.205	1.116	4.795
Insgesamt		3.273	1.202	972	3.043

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 73: Verteilung der Primär- und Sekundärverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

	Primärverteilung (Bruttomarkteinkommen)	Abgaben insgesamt		Monetäre und reale Transfers		Sekundärverteilung	
	Anteile in %	Anteile in %	Gemessen am Einkommen in %	Anteile in %	Gemessen am Einkommen in %	Anteile in %	Gemessen am Einkommen in %
Bruttomarkteinkommen							
1. Terzil	11,9	11,1	34,0	29,6	73,6	17,9	139,6
2. Terzil	28,2	27,8	36,3	32,1	33,9	29,6	97,6
3. Terzil	59,9	61,1	37,5	38,3	19,0	52,5	81,5
Insgesamt	100,0	100,0	36,7	100,0	29,7	100,0	93,0
Gini-Koeffizient	0,373	0,388		0,059		0,266	

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Berücksichtigt man die Haushaltsgröße und -zusammensetzung mittels der Äquivalenzzahlen, so wird die Primärverteilung etwas gleichmäßiger und der Umverteilungsprozess stärker: Die unteren vier Dezile bis zu einem gewichteten Pro-Kopf-Bruttoeinkommen (Äquivalenzeinkommen) von 1.590 € erhalten mehr Leistungen als sie Steuern entrichten (Übersicht 74).

Im 5. Dezil sind mit 580 € die empfangenen Transfers fast gleich hoch wie die Abgabenleistungen. Vor allem im 1. Dezil mit den niedrigsten Einkommen, in dem sich über 60% aller arbeitslosen Personen befinden, ändert sich die Einkommensposition durch die sozialstaatlichen Aktivitäten entscheidend: In das 1. Dezil fließen 5,9% der Sekundäreinkommen, womit dieser Anteil 3-mal so hoch ist wie jener der Markteinkommen (1,8%) und die monetären und realen Transferleistungen der öffentlichen Hand belaufen sich für die 10% der Nicht-Selbständigenhaushalte mit den geringsten Einkommen auf das 2½-Fache ihrer Markteinkommen, während das oberste Dezil im Vergleich zu den Markteinkommen 30% verliert. Der Gini-Koeffizient verringert sich durch die staatliche Umverteilung um 45% von 0,335 für die Primärverteilung auf 0,185 für die Sekundärverteilung (Übersicht 75). Die Umverteilungswirkung der öffentlichen Haushalte war damit 2005 etwa gleich stark wie im Jahr 2000 (-44%).

Stellt man zusammenfassend die monetären und realen Transferleistungen den Abgaben gegenüber, die in dieser Analyse berücksichtigt werden konnten, sind die 40% der Nicht-Selbständigenhaushalte mit den niedrigsten Markteinkommen die Nettogewinner des Umverteilungsprozesses; sie erhalten mehr an öffentlichen Leistungen als sie an Steuern und Abgaben zahlen.

Übersicht 74: Von der äquivalenten Primär- zur äquivalenten Sekundärverteilung: Gewichtete Pro-Kopf-Einkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Äquivalente Primärverteilung (Bruttoäquivalenzmarkteinkommen)		Äquivalente Abgaben insgesamt	Äquivalente monetäre und reale Transfers	Äquivalente Sekundärverteilung
	Grenzen	Durchschnitt	Durchschnitt In € pro Monat	Durchschnitt	Durchschnitt
1. Terzil	1.416	895	315	749	1.330
2. Terzil	2.338	1.856	641	544	1.759
3. Terzil	Mehr als 2.338	3.635	1.371	428	2.692
Insgesamt		2.129	776	574	1.927

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 75: Verteilung der äquivalenten Primär- und Sekundärverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Äquivalente Primärverteilung (Bruttoäquivalenzmarkteinkommen)	Äquivalente Abgaben insgesamt		Äquivalente monetäre und reale Transfers		Äquivalente Sekundärverteilung	
	Anteile in %	Anteile in %	Gemessen am Einkommen in %	Anteile in %	Gemessen am Einkommen in %	Anteile in %	Gemessen am Einkommen in %
1. Terzil	14,0	13,5	35,2	43,5	83,7	23,0	148,5
2. Terzil	29,1	27,5	34,5	31,6	29,3	30,4	94,8
3. Terzil	56,9	58,9	37,7	24,9	11,8	46,6	74,1
Insgesamt	100,0	100,0	36,4	100,0	26,9	100,0	90,5
Gini-Koeffizient	0,335	0,354		-0,144		0,185	

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Jeder Umverteilungsprozess hat GewinnerInnen und VerliererInnen: Werden die Haushalte, die ursprünglich nach der Höhe ihrer Bruttomarkteinkommen sortiert sind, nach dem Umverteilungsprozess auf Basis der Sekundäreinkommen neu gruppiert, so wechseln GewinnerInnen und VerliererInnen in der Einkommenshierarchie ihre

Position und der am Gini-Koeffizient gemessene Umverteilungseffekt ist geringer: Der Gini-Koeffizient der neu gruppierten Sekundärverteilung ist mit 0,217 für 2005 um 35% niedriger als jener der Primärverteilung (Übersicht 76). Im Jahr 2000 war der Rückgang etwa gleich stark. Seit Beginn der neunziger Jahre hat aber die Umverteilungswirkung zugenommen: 1991 sank der Gini-Koeffizient der Äquivalenzeinkommen durch den Umverteilungsprozess nach der Neugruppierung um 30%.

Übersicht 76: Bruttoäquivalenzzmarkteinkommen und äquivalente Sekundärverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

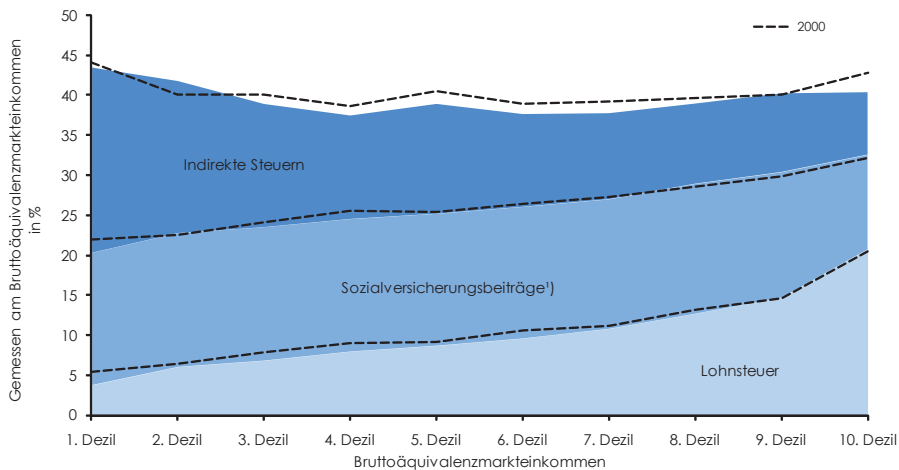
	Bruttoäquivalenzzmarkteinkommen				Äquivalente Sekundärverteilung		
	Grenzen	Durchschnitt			Grenzen	Durchschnitt	
Bruttoäquivalenzzmarkteinkommen		In € pro Monat	Anteile in %	Äquivalente Sekundärverteilung		In € pro Monat	Anteile in %
1. Terzil	1.416	895	14,0	1. Terzil	1.545	1.192	20,6
2. Terzil	2.338	1.856	29,1	2. Terzil	2.058	1.797	31,1
3. Terzil	Mehr als 2.338	3.635	56,9	3. Terzil	Mehr als 2.058	2.792	48,3
Insgesamt		2.129	100,0	Insgesamt		1.927	100,0
Gini-Koeffizient			0,335				0,217

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

7.2. Inzidenz der Steuern und Abgaben

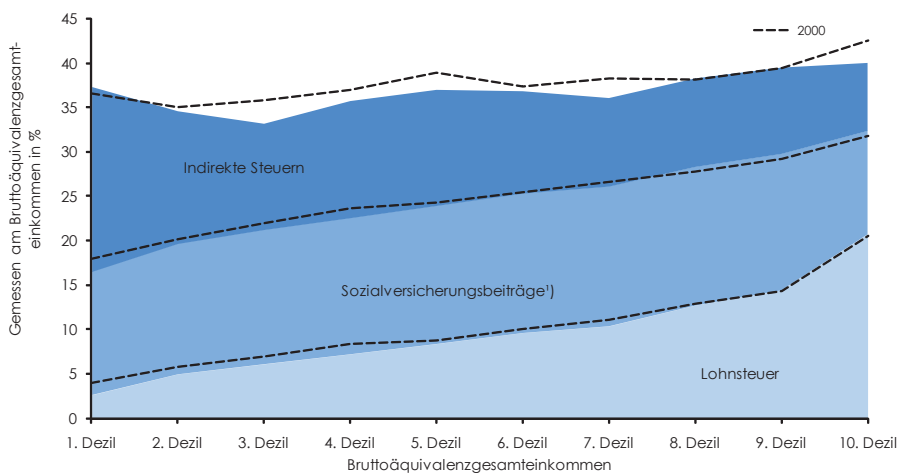
Die Steuern und Abgaben wirken in Österreich kaum umverteilend. Die progressive Wirkung der Einkommensbesteuerung wird durch die regressive Wirkung der Sozialabgaben und der indirekten Steuern auf Güter und Dienstleistungen wieder weitgehend ausgeglichen. Die Umverteilungswirkung der Staatseinnahmen wurde in den letzten 1½ Jahrzehnten in Österreich in Summe regressiver. Obwohl sehr niedrige Einkommen heute von der Einkommenssteuer völlig befreit sind, ist die Abgabenbelastung insgesamt in Relation zum Einkommen für niedrige Einkommen stärker gestiegen als für hohe. Da in dieser Studie Pensionen wie Markteinkommen behandelt werden und von Pensionen keine Pensions- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge entrichtet werden, kann sich die Einschätzung des Progressionsgrades der Abgaben nur auf Unselbständigenhaushalte stützen.

Abbildung 16: Äquivalente Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000 und 2005



Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen. - ¹) ArbeitnehmerInnenbeiträge.

Abbildung 17: Äquivalente Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesameinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000 und 2005



Bezogen auf die Markteinkommen wirken die Abgaben regressiv: Unter Berücksichtigung der Haushaltsgroße liegt für die Unselbständigenhaushalte im ersten Drittel die Abgabenbelastung bei 40,2% der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen, im mittleren bei 37,9% und im oberen Drittel bei schwach 40% (Abbildung 16). In den niedrigen Einkommensgruppen kommt aber den indirekten Steuern und den Transfers erhebliche Bedeutung zu. Durch die Zunahme von Teilzeitbeschäftigung sanken die Erwerbseinkommen; Arbeitslosengelder sowie das Kinderbetreuungsgeld spielen heute eine deutlich größere Rolle als zu Beginn der neunziger Jahre, dem Basisjahr der letzten vergleichbaren Studie.

Um dieser zunehmenden Bedeutung der öffentlichen Transfers in der Einschätzung der Verteilungswirkungen - vor allem der indirekten Steuern - Rechnung zu tragen, wird der Progressionsgrad des gesamten Abgabensystems hier auf Basis der Bruttogesamteinkommen (einschließlich monetärer Transfers) der Unselbständigenhaushalte¹³⁵ beurteilt (Abbildung 17): Gemessen an den Bruttoäquivalenzgesamteinkommen ergibt sich daraus für das Jahr 2005 eine durchschnittliche Abgabenquote von 37,6%. Sie bewegt sich zwischen 37,3% im 1. Dezil, sinkt dann auf den niedrigsten Wert von 33,2% im dritten und steigt auf 40% im obersten Dezil. Auf Basis der Gesamteinkommen ergibt sich damit eine leicht progressive Umverteilungswirkung des Abgabensystems. Obwohl in den letzten Jahrzehnten im Rahmen der Einkommensteuerreformen die niedrigen Einkommen spürbar entlastet wurden, ist vor allem durch die zunehmende Bedeutung der indirekten Steuern in den unteren Einkommensschichten die Abgabenbelastung größer geworden. Da bereits über 40% der EinkommensbezieherInnen keine Einkommensteuer zahlen, werden Bemühungen zur Entlastung niedriger Einkommen und zur Stärkung des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit um eine Reform der Finanzierung des Sozialstaates nicht umhinkommen.

¹³⁵ Die Nicht-Selbständigenhaushalte können aus methodischen Gründen in dieser Studie nicht zur Einschätzung der Verteilungswirkung der Abgaben herangezogen werden, da die Pensionen wie Markteinkommen behandelt werden, von denen keine Pensions- und Arbeitslosenbeiträge bezahlt werden. Internationale Vergleichsstudien behandeln Pensionen als Transfers.

7.3. Verteilungswirkungen der Staatsausgaben

In den österreichischen Sozialsystemen dominieren universelle Leistungen, die unabhängig vom Einkommen allen Anspruchsberechtigten zustehen. Bedarfs- bzw. einkommensgeprüfte Leistungen sind auf die Sozial- und die Notstandshilfe sowie auf regionale monetäre und reale Leistungen (Kleinkindbeihilfe, Familienzuschüsse, Kindergärten und Pflegeheime) beschränkt. Die Sozialversicherung ist vorrangig nach dem Versicherungsprinzip organisiert; die Leistungen hängen von den Beiträgen und damit vom früheren Einkommen ab. Das Solidaritätselement ist begrenzt und eher moderat ausgebildet. Trotzdem gehen progressive Umverteilungseffekte der Staatstätigkeit in Österreich fast ausschließlich von den Staatsausgaben aus. Die öffentlichen Leistungen stehen in engem Zusammenhang mit der Anzahl der Personen. Da mit steigendem Einkommen die Haushaltsgröße zunimmt, sind die öffentlichen Transfers je Haushalt in den oberen Einkommensdezilen größer als in den unteren. Nur im 1. Dezil sind sie mit 1.100 € monatlich gleich hoch wie im obersten Fünftel der Verteilung. Trotzdem wirken die Staatsausgaben stark progressiv, da in Relation zum Einkommen und zur Abgabeneistung die Transfers mit steigendem Einkommen stark sinken: Für Nicht-Selbständigenhaushalte von rund 74% im ersten Drittel auf rund 34% im zweiten und 19% im dritten (Übersicht 73).

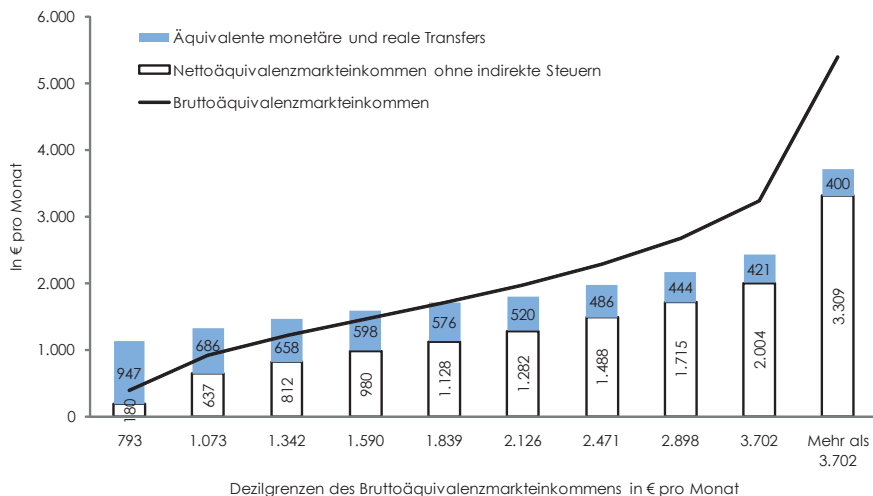
Unter Berücksichtigung der Anzahl der Haushaltsmitglieder und deren Altersstruktur nimmt die progressive Wirkung der Ausgaben merklich zu: Dem unteren Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte, das 14% der äquivalenten Markteinkommen bezieht, kommen 43,5% aller Transferleistungen zugute. Auf das mittlere mit einem Anteil der Markteinkommen von gut 29% entfallen rund 31½% der öffentlichen Leistungen und das obere Drittel erhält mit fast 57% der Markteinkommen rund ein Viertel der Leistungen. Auch der negative Gini-Koeffizient für die Staatsausgaben von -0,144 signalisiert deutlich, dass die niedrigen Einkommensschichten überproportional von den Staatsausgaben profitieren (Übersicht 75).

Gruppiert nach dem gewichteten Pro-Kopf-Einkommen sinken die öffentlichen Leistungen nicht nur relativ, sondern auch absolut mit steigendem Markteinkommen, von rund 950 € gewichteten Pro-Kopf-Transfers im 1. Dezil auf 580 € im 5. Dezil und 400 € im obersten (Abbildung 18). Ihre mit steigendem Einkommen sinkende ökonomische Bedeutung kommt gemessen am Bruttoäquivalenzmarkteinkommen deutlich zum Ausdruck: Im ersten Drittel belaufen sich die öffentlichen Transfers auf 84% der Markteinkommen, im mittleren auf schwach 30% und im oberen Drittel auf fast 12% (Übersicht 74).

Vor allem im 1. Dezil, in dem Arbeitslose und andere BezieherInnen von Transfers sehr stark vertreten sind, hat die Bedeutung öffentlicher Leistungen in den letzten 1½ Jahrzehnten stark zugenommen. Im Jahr 2005 betragen sie das 2½-Fache der Markteinkommen, im Jahr 2000 das 1½-Fache und zu Beginn der neunziger Jahre rund 80%. Die Hauptursachen liegen zum einen in Entwicklungen am Arbeitsmarkt und in der Arbeitswelt begründet; in der starken Zunahme der Arbeitslosigkeit und in sinkenden Markteinkommen durch die kräftige Ausweitung von Teilzeitbeschäftigung und atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Zum anderen kam es in der Familienpolitik - insbesondere mit dem Kinderbetreuungsgeld - zu spürbaren Leistungsausweitungen, die im 1. Dezil ihren Niederschlag finden.

In Abbildung 19 wird der Umverteilungsprozess und die relative Bedeutung der einzelnen Ausgaben in Relation zum äquivalenten Bruttomarkteinkommen graphisch dargestellt und in Übersicht 77 finden sich die entsprechenden Werte. Die progressivsten öffentlichen Leistungen bilden die Ausgaben, die mit der Arbeitslosigkeit in Zusammenhang stehen, die Sozialhilfe und die Wohnbeihilfe; fast 90% dieser Ausgaben entfallen auf das untere Terzil in der Einkommenshierarchie. Sie kommen unabhängig davon, ob man die Haushaltsgröße berücksichtigt oder nicht, überproportional den untersten Einkommensschichten zugute (Übersicht 77).

Abbildung 18: Äquivalenzeinkommen und äquivalente monetäre und reale Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005



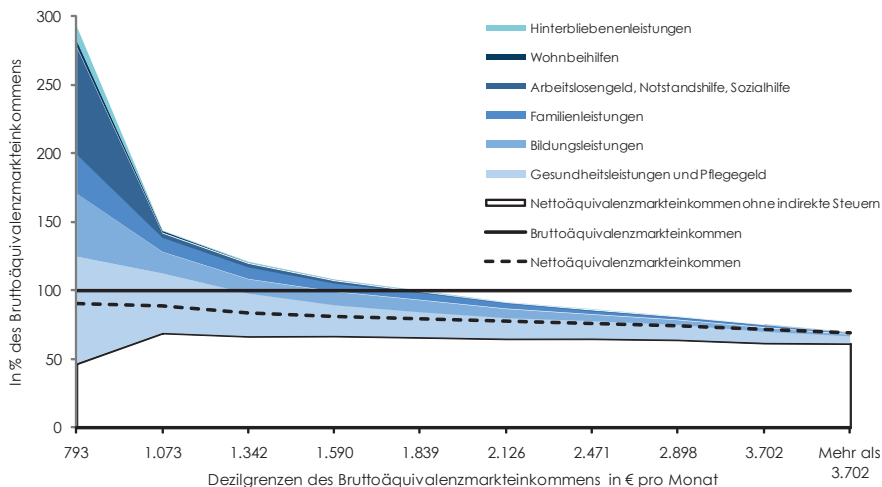
Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 77: Verteilung der äquivalente monetären und realen Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Gesundheitsleistungen und Pflegegeld		Bildungsleistungen		Familienleistungen		Äquivalente Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Sozialhilfe		Wohnbeihilfen		Hinterbliebenenleistungen	
	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %
1. Terzil	355	37,0	148	40,4	108	46,7	112	88,3	9	88,2	16	63,5
2. Terzil	311	32,4	135	36,7	80	34,4	11	8,8	1	9,2	6	23,5
3. Terzil	293	30,5	84	22,9	44	18,8	4	2,9	0	2,6	4	13,0
Insgesamt	320	100,0	122	100,0	77	100,0	42	100,0	4	100,0	8	100,0
Gini-Koeffizient		-0,045		-0,135		-0,193		-0,723		-0,671		-0,442

Q: EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen. Zu den äquivalenten monetären und realen Transfers insgesamt siehe Übersicht 75. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Abbildung 19: Struktur des Umverteilungsprozesses: Nettoäquivalenzmarkteinkommen, äquivalente öffentliche Transfers gemessen am Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte nach Einkommensdezilen, 2005



Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 78: Äquivalente monetäre und reale Transfers sowohl gemessen am als auch nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Gesundheitsleistungen und Pflegegeld		Bildungsleistungen		Familienleistungen		Äquivalente Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Sozialhilfe		Wohnbeihilfen		Hinterbliebenenleistungen	
	In % ¹⁾	Anteile in % ²⁾	In % ¹⁾	Anteile in % ²⁾	In % ¹⁾	Anteile in % ²⁾	In % ¹⁾	Anteile in % ²⁾	In % ¹⁾	Anteile in % ²⁾	In % ¹⁾	Anteile in % ²⁾
1. Terzil	39,7	47,4	16,6	19,8	12,1	14,4	12,6	15,0	1,1	1,3	1,7	2,1
2. Terzil	16,8	57,2	7,3	24,8	4,3	14,7	0,6	2,1	0,1	0,2	0,3	1,1
3. Terzil	8,1	68,4	2,3	19,6	1,2	10,2	0,1	0,9	0,0	0,1	0,1	0,8
Insgesamt	15,0	55,7	5,7	21,3	3,6	13,5	2,0	7,4	0,2	0,6	0,4	1,5

Q: EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen. Zu den äquivalenten monetären und realen Transfers insgesamt siehe Übersicht 75. – ¹⁾ Gemessen am Bruttoäquivalenzmarkteinkommen. – ²⁾ Anteile an den monetären und realen Transfers insgesamt.

Unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße fließt auch fast die Hälfte der Familien- und der Hinterbliebenenleistungen in das untere Einkommensdrittel. Vor allem die Leistungen, die um die Geburt bzw. in den ersten Lebensjahren der Kinder und für Mehrkindfamilien ausgegeben werden, kommen eher niedrigen Einkommensgruppen zugute. Obwohl in der österreichischen Familienpolitik das horizontale Verteilungsprinzip dominiert, wirken die Familienleistungen auch in beträchtlichem Ausmaß vertikal umverteilend. Sie betragen für die Nicht-Selbständigenhaushalte im Durchschnitt nur 3,6% der Markteinkommen, für die betroffenen Haushalte mit Kindern aber 13,8%, im 1. Dezil sogar 85%, im 1. Terzil gut ein Drittel der Markteinkommen und im obersten Terzil 5,7%. Die österreichische Familienförderung stützt sich sehr stark auf Geldleistungen, sie dürfte damit in horizontaler Hinsicht ihre Ziele erreichen. Probleme bestehen aber hinsichtlich der Armutsgefährdung von AlleinerzieherInnen und Mehrkindfamilien und des Angebots an Betreuungsinfrastruktur. Sowohl hinsichtlich der Verteilung von Ressourcen und Freizeit zwischen kinderlosen und kinderbetreuenden Haushalten als auch zwischen Frauen und Männern wird die Bedeutung sozialer Dienste in der österreichischen Familienpolitik unterschätzt: Betrachtet man die Gesamtarbeitszeit von Erwerbs- und unbezahlter Betreuungs- und Hausarbeit in Haushalten mit Kleinkindern, so arbeiten Frauen in der Altersgruppe der 30- bis 34-Jährigen 70 Stunden in der Woche und Männer 48 Stunden.

Die größten Ausgabenbereiche bilden aber die Gesundheits- und die Bildungsausgaben. Während auf die Familienleistungen (13,5%) und auf die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe (rund 7,5%) nur ein gutes Fünftel der hier untersuchten monetären und realen Transfers kommen, machen die öffentlichen Gesundheitsausgaben gut die Hälfte und die Bildungsausgaben ein Fünftel aus (Übersicht 78). Die Gesundheitsleistungen (einschließlich Pflegegeld) hängen eng mit dem Lebensalter zusammen und fallen daher mit 37% überproportional im unteren Drittel der Verteilung an, wo der Großteil der PensionistInnen vertreten ist; auf das mittlere kommen gut 32% und auf das obere Drittel 30½%. Im Durchschnitt belaufen sich die

öffentlichen Gesundheitsausgaben auf 15% der Markteinkommen, im unteren Drittel auf knapp 40%, im mittleren auf knapp 17% und im obersten auf gut 8%.

Die Verteilungswirkungen des öffentlichen Bildungssystems hängen primär von der Kinderanzahl, der Schulbesuchsdauer und dem besuchten Ausbildungstyp ab. Die Bildungsausgaben verteilen sich demnach im Großen und Ganzen wie die SchülerInnen und StudentInnen: Über 75% der Bildungsausgaben fließen in die unteren zwei Einkommensdrittel, auf das obere Drittel entfallen 23%. Die Bildungsausgaben aller Haushalte betragen schwach 6% der Markteinkommen. Bezieht man sie aber nur auf die jeweils betroffenen Haushalte, belaufen sich die Schulausgaben für die Haushalte mit SchülerInnen auf 24% ihrer Markteinkommen und die Hochschulausgaben für die Haushalte mit StudentInnen auf gut 20%. Allerdings mit stark progressiver Wirkung: im unteren Drittel der Haushalte mit SchülerInnen oder StudentInnen betragen die öffentlichen Schulausgaben gut die Hälfte der Markteinkommen im oberen Drittel rund 12%. Die private Finanzierung der Ausbildungskosten wäre also wohlhabenden Haushalten zumutbar, würde aber in den unteren Einkommensdezilen bei den gegebenen Standards kaum erschwinglich sein.

Die Verteilungseffekte der Wohnbauförderung sind weniger eindeutig: Die Instrumente der Subjektförderung, die Wohn- und die Mietzinsbeihilfe, gehören zu den progressivsten Maßnahmen; Rund 95% der Mittel entfallen auf die untere Hälfte der Verteilung. Von der Objektförderung, die im Wesentlichen die Wohnbauförderungsdarlehen und die Annuitäten- und Zinszuschüsse umfasst und rund 90% der Mittel verteilt, gehen eher regressive Wirkungen aus. Nur indirekt über ein größeres Wohnungsangebot und damit niedrigere Mieten dürfte die Objektförderung niedrigen Einkommensschichten zugute kommen.

Am stärksten kommen den oberen Einkommensschichten die objektbezogene Wohnbauförderung und der Unterhaltsabsetzbetrag zugute.

7.4. Schlussfolgerung

Während die öffentlichen Abgaben insgesamt über die gesamte Verteilung der Haushalte gesehen im Großen und Ganzen proportional wirken und alle Einkommensschichten in Relation zu ihren Markteinkommen relativ gleich belasten, wirken die Staatsausgaben stark progressiv, sie kommen zum einen bedürftigeren Einkommensschichten in stärkerem Maße zugute als wohlhabenden, zum anderen ist ihre ökonomische Bedeutung für die niedrigen Einkommen viel größer.

In Österreich dominieren das horizontale Verteilungsprinzip und universelle wohlfahrtsstaatliche Leistungen. Obwohl große Teile der öffentlichen Mittel unabhängig von der Bedürftigkeit verteilt werden, wirken die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen stärker umverteilend als die selektiven streng bedarfsgeprüften Leistungen in den Wohlfahrtssystemen anglo-amerikanischer Prägung. Werden die Wohlhabenden von den Wohlfahrtssystemen ausgeschlossen und sozialstaatliche Leistungen nur auf die Bedürftigen fokussiert, stößt der Sozialstaat rasch an Finanzierungsgrenzen und die Leistungen für die Armen bleiben ärmlich ausgestattete Leistungen.

Verringerungen des staatlichen Leistungsangebots treffen daher in der Regel die ärmere Bevölkerung unverhältnismäßig stark, während sie für wohlhabende Bevölkerungsschichten ohne nennenswerte zusätzliche Belastung über den Markt substituiert werden können.

8. LITERATURVERZEICHNIS

- » Acemoglu, D., “Technical Change, Inequality, and the Labor Market”, *Journal of Economic Literature*, 2002, XL(1), S. 7-72.
- » Aghion, P., Caroli, E., Garcia-Peñalosa, C., “Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories”, *Journal of Economic Literature*, 1999, XXXVII(4), S. 1615-1660.
- » Aiginger, K., Handler, H., Schratzenstaller, M., Tichy, G., Ziele und Optionen der Steuerreform. Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz, Studie des WIFO, Wien, 2008.
- » Aiginger, K., Walterskirchen, E., Tichy, G., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Zusammenfassung, Studie des WIFO im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich, Bundesarbeitskammer, des Österreichischen Gewerkschaftsbund, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs und mit finanzieller Unterstützung der Oesterreichischen Nationalbank, von Androsch International Consulting, der Investkredit, Gewerkschaft Metall – Textil, Raiffeisenlandesbank Oberösterreich, Oberbank AG, von D. Swarovski und Co, Rauch Fruchtsäfte Ges.m.b.H., Wien, Oktober 2006.
- » Amann, W., Mundt, A., “Armutspolitische Dimensionen von Gemeindewohnraum, Gemeinnützigem Wohnbau und Wohnbauförderung”, in Dimmel, N., Heitzmann, K., Schenk, M. (Hrsg.), *Armut in Österreich*, Innsbruck, 2008, <http://www.iibw.at/deutsch/portfolio/portfolio.htm>
- » Arbeitsmarktservice Österreich, Geschäftsberichte 2000 bis 2007, Wien, 2000 bis 2007.
- » Atkinson, A. B., „The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State“, Cambridge, MA: MIT Press, 1999.

- » Atkinson, A. B., Rainwater, L., Smeeding, T. M., „Income Distribution in OECD Countries: Evidence from the Luxembourg Income Study“, (LIS), OECD, Paris, 1994.
- » Bacher, J., „Statistisches Matching: Anwendungsmöglichkeiten, Verfahren und ihre praktische Umsetzung in SPSS“, ZA-Informationen, 2002, 51, S. 38-66.
- » Bacher, J., „Soziale Herkunft und Bildungspartizipation in Österreich“, Kontraste, März 2004, (3), S. 3-6.
- » Bachmann, E., Die Umsatzsteuerbelastung der österreichischen Haushalte, Forschungsbericht 8502 des Ludwig Boltzmann Institut für ökonomische Analysen wirtschaftspolitischer Aktivitäten, September 1985.
- » Badelt, Ch., „Konturen einer Neuordnung der ökonomischen Familienförderung“, in Badelt, Ch., Schattovits, H. (Hrsg.), 5. Interdisziplinäres Symposium. Familienforschung. Strobl am Wolfgangsee 1994, Österreichisches Institut für Familienforschung, Materialiensammlung Heft 1, Wien, 1996, S. 9-16, http://131.130.67.132/ftp/events/strobl_94/strobl94.pdf
- » Barbaro, S., „The Distributional Impact of Subsidies to Higher Education - Empirical Evidence from Germany“, Finanzarchiv, 2002, (59), S. 458-478.
- » Barr, N., The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- » Bayerl, N., „Aufwendungen im Kinderbetreuungswesen 2000 bis 2006“, Statistische Nachrichten, Wien, 2008, 63(5), S. 372-382.
- » Bedau, K.-D., „Mehrwertsteuererhöhung trifft die Haushalte unterschiedlicher Einkommenshöhe annähernd gleichmäßig“, DIW Wochenbericht, Berlin, 1996, 63(38), S. 625-631.
- » Biffl, G., „Die Kosten des österreichischen Bildungssystems und der Wert der Ausbildung“, WIFO-Monatsberichte, 2002, 75(6), S. 385-395.
- » Biffl, G., „Sozialhilfe, Armut und Arbeitslosigkeit“, WIFO-Monatsberichte, 2007, 80(9), S. 731-746.

- » Bird, R. M., „Income Redistribution Through the Fiscal System: The Limits of Knowledge“, *American Economic Review*, 1980, 70(2), S. 77-81.
- » Blaas, W., Wieser, R. (2004A), Einfluss von Wohnbauförderung und Richtwertsystem auf die Mietentwicklung, Studie des Instituts für Finanzwissenschaften und Infrastrukturpolitik der TU Wien im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, Wien, 2004, <http://www.ifip.tuwien.ac.at/mitarbeiter/rw/pdf-Dateien/AK-StudieMietewbf.pdf>
- » Blaas, W., Wieser, R. (2004B), Wohnwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Probleme durch Kürzungen der Wohnbauförderung, Studie des Instituts für Finanzwissenschaften und Infrastrukturpolitik der TU Wien im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, Wien, 2004, <http://www.ifip.tuwien.ac.at/mitarbeiter/rw/pdf-Dateien/wwundvwProblemeWohnbaufoerderung1.pdf>
- » Bock-Schappelwein, J., Arbeitslosigkeit und offene Sozialhilfe in Österreich. Eine quantitative Analyse, Studie des WIFO mit finanzieller Unterstützung vom Europäischen Sozialfonds und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien, 2004.
- » Bock-Schappelwein, J., „Entwicklung und Formen der Arbeitslosigkeit in Österreich seit 1990“, *WIFO-Monatsberichte*, Wien, 2005, 78(7), S. 499-510.
- » Brandner, P., Interventionsanalyse im Rahmen des Zeitreihenmodellbaus - eine Darstellung anhand des österreichischen Konsums, Seminararbeit, Wien, 1986.
- » Breuss, F., Kaniovski, S., Schratzenstaller, M., "Steuerreform 2004/05 - Maßnahmen und makroökonomische Effekte", *WIFO-Monatsberichte*, 2004, 77(8), S. 627-643.
- » Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Arbeitsmarktpolitik in Österreich im Jahr 2007, Wien, 2008.
- » Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, ELISweb - Wirtschafts- und Arbeitsmarktinformationssystem, 2009, <http://www.dnet.at/elis/Gebahrung.aspx>.

- » Bundesministerium für Finanzen, Förderungsbericht 2007.
Bericht der Bundesregierung gemäß § 54 BHG, 2008,
<https://www.bmf.gv.at/Budget/foerederungsbericht2007.pdf>.
- » Bundesministerium für Finanzen, Das Steuerbuch 2009. Tipps zur
ArbeitnehmerInnenveranlagung 2008 für LohnsteuerzahlerInnen, 2009,
[https://www.bmf.gv.at/Publikationen/Downloads/BroschurenundRatgeber/STB09DWEB\(2\).pdf](https://www.bmf.gv.at/Publikationen/Downloads/BroschurenundRatgeber/STB09DWEB(2).pdf). Bundesministerium für Gesundheit und Frauen,
Das Gesundheitswesen in Österreich, Wien, 2006.
- » Chaloupek, G., Russinger, R., Zuckerstätter, J., Strukturveränderungen
und funktionale Einkommensverteilung in Österreich, Wirtschaft
und Gesellschaft, 2008, 34(1).
- » Czasny, K., Moser, P., Einsatz und Gesamtwirkung der Wohnbauförderungsmittel,
Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten
Abteilung Wohnbauforschung, Frankfurt am Main, 2000.
- » Czerny, M., Weingärtler, M., Fakten zur Wohnbauförderung, Studie des WIFO
im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, 2004.
- » Czerny, M., Weingärtler, M., Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunktur-
motor, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft
und Arbeit, Wien, 2007.
- » Dennerlein, R. K.-H., Die Belastungs- und Verteilungswirkungen der indirekten
Steuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften des Internationalen
Instituts für Empirische Sozialökonomie (INIFES), Berlin, 1982.
- » Dimmel, N., „Im toten Winkel des Wohlfahrtsstaates. Soziologische Aspekte
der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe“, in Dimmel, N., Heitzmann, K.,
Schenk, M. (Hrsg.), Handbuch Armut in Österreich, 2008.
- » Dimmel, N., Pfeil, W., „Armutsbekämpfung durch Transferleistungen“, in Dimmel,
N., Heitzmann, K., Schenk, M. (Hrsg.), Handbuch Armut in Österreich, 2008.
- » D’Orazio, M., Di Zio, M., Scanu, M., Statistical Matching: Theory and Practice,
2006.

- » Emprechtinger, J., Jöbstl-Arbeiter, M., Hammer, E., Krieger, M., Sozialhilfe und Sozialarbeit zwischen öffentlichem Auftrag und professionellem Anspruch. Die MA 15 der Stadt Wien, Wien, 2007.
- » Esping-Andersen, G., Myles, J., The Welfare State and Redistribution, unpublished Paper, 2008.
- » Festl, E., Lutz, H., Schratzenstaller M., Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien, Studie des WIFO im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, 2009.
- » Fuchs, M., „Nicht-Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen am Beispiel der Sozialhilfe“, in Dimmel, N., Heitzmann, K., Schenk, M. (Hrsg.), Handbuch Armut in Österreich, 2008.
- » Fullerton, D., Metcalf, G. E., Gilbert, E., „Tax Incidence“, in Auerbach, A. J., Feldstein, M. (Hrsg.), Handbook of Public Economics, 2002, 4(1), S. 1787-1872.
- » Gemeinde Wien, Das Budget der Stadt Wien. Rechnungsabschluss 2006, Magistratsabteilung 5, Wien, 2007, <http://www.wien.gv.at/finanzen/budget/rao6/>.
- » Genser, B., „Die Messung der Konsumsteuerbelastung“, Forschungsbericht 8501 des Ludwig Boltzmann Institut für ökonomische Analysen wirtschaftspolitischer Aktivitäten, September 1985, S. 16.
- » Grünberger, K., Zulehner, Ch., „Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede in Österreich“, WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(2), S. 139-150.
- » Grüske, K.-D., „Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland - Personale Inzidenz im Querschnitt und im Längsschnitt“, in Lüdeke, R. (Hrsg.), Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin, 1994, 221/II, S. 71-147.
- » Gstach, D., Der Einfluss steigender Wohnungsmieten auf den Konsum. Eine makroökonomische Untersuchung, Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, 2006.

- » Guger, A. (Koord.), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, 1987.
- » Guger, A., Verteilungswirkungen der gebührenfreien Hochschulbildung in Österreich, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, Wien, 1994.
- » Guger, A. (Koord.) (1996A), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, 1996.
- » Guger, A. (1996B), „Umverteilung durch den Staat in Österreich“, WIFO-Monatsberichte, 1996, 69(10), S. 635-652.
- » Guger, A. (1998A), „Verteilungswirkungen familienpolitisch motivierter Maßnahmen, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, Wien, 1998.
- » Guger, A. (1998B), „Verteilungswirkungen familienpolitisch motivierter Maßnahmen in Österreich“, WIFO-Monatsberichte, 1998, 71(12), S. 873-886.
- » Guger, A. (Projektleitung), Agwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halsmayr, V., Pitlik, H., Sturn, S., Wüger, M., Umverteilung durch den Staat in Österreich, Studie des WIFO mit finanzieller Unterstützung von Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz sowie Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank, 2009, Wien.
- » Guger, A., Buchegger, R., Lutz, H., Mayrhuber, Ch., Wüger, M., Schätzung der direkten und indirekten Kinderkosten, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz, 2003.
- » Guger, A., Knittler, K., Marterbauer, M., „Die Entwicklung und Verteilung der Einkommen“, in Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz, Bericht über die soziale Lage 2008, Wien, 2008, S. 259-273.

- » Guger, A., Knittler, K., Marterbauer, M., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., Analyse alternativer Finanzierungsformen der sozialen Sicherungssysteme, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 2008.
- » Guger, A., Leoni, T., Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung, WIFO-Weißbuch Teilstudie 15, Wien, 2006.
- » Guger, A., Marterbauer, M., Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich - eine Update. Die Verteilung von Einkommen und Vermögen, WIFO-Working Papers, Wien, November 2007, (307).
- » Guger, A., Marterbauer, M., Walterskirchen, E., Finanzierung des öffentlichen Gesundheitswesens, Studie des WIFO im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, 2006.
- » Guger, A., Mum, D., Die Verteilungswirkungen des Familienpakets 1998, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, Wien, 1999.
- » Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Handbuch der österreichischen Sozialversicherung, Wien, 2001, 2005, 2006.
- » Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2008A), Handbuch der österreichischen Sozialversicherung, 2008.
- » Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2008B), Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung, 2008.
- » Hicks, J., „The Terminology of Tax Analysis“, The Economic Journal, 1946, 56(1), S. 38-50.
- » Hofmarcher, M. M., Riedel, M., Röhrling, G., „IHS-Health System Watch“, Beilage zur Fachzeitschrift Soziale Sicherheit, Hauptverband der Sozialversicherungsträger, 2004, I, S. 7-12.
- » Immervoll, H., Kleven, H. J., Kreiner, C. Th., Saez, E., „Welfare Reform in European Countries: a Microsimulation Analysis“, The Economic Journal, Oxford, 2007, 117(516), S. 1-44.

- » Kaiser, H., “Die Mehrwertsteuerbelastung privater Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland”, DIW-Vierteljahresheft zur Wirtschaftsforschung, 1989, (1), S. 24-44.
- » Kammer für Arbeiter und Angestellte, Sozialleistungen im Überblick, 2001 und 2007.
- » Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wirtschafts- und Sozialstatistisches Taschenbuch, 1996 bis 2008.
- » Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Sozialleistungen im Überblick. Lexikon der Ansprüche und Leistungen, Wien, 2008.
- » Kitterer, W., Fronia, J., Belastungswirkungen der Umsatzsteuer, Tübingen, 1981.
- » Köppl, F., „Möglichkeiten einer Neugestaltung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz“, in Bundesministerium für Justiz (Hrsg.), Erneuerung des Wohnrechts, Juristische Schriftenreihe, Wien, 2000, (149).
- » Korpi, W., Palme, J., „The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality“, American Sociological Review, 1998, (63), S. 661-687.
- » Krapf, G., Keul, J., Arbeitslosenversicherungsgesetz Praxiskommentar, 3. Lieferung, Wien, 2008.
- » Kronsteiner, Ch., “Monatliche Verbrauchsausgaben privater Haushalte”, Statistische Nachrichten, 2001, 56(8), S. 575-579.
- » Kronsteiner-Mann, Ch., Lenk, M., “Verbrauchsausgaben der privaten Haushalte”, Statistische Nachrichten, 2006, 61(3), S. 182-186.
- » Lehner, G., “Anhebung des Allgemeinen Absetzbetrags und Einführung einer Negativsteuer”, WIFO-Monatsberichte, 1994, 67(1), S. 57-59.
- » Lehner, G., “Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997”, WIFO-Monatsberichte, 1996, 69(5), S. 373-386.
- » Lehner, G., “Überblick über die Maßnahmen der Steuerreform”, WIFO-Monatsberichte, 1999, 72(7), S. 515-522.
- » Magistratsabteilung 40, 2008,
<http://www.wien.gv.at/statistik/daten/pdf/sozialhilfebezieher.pdf>.

- » Marterbauer, M., Schürz, M., „Ungleiche Verteilung von Vermögen und Einkommen in Österreich“, WISO, 2008, 31(3), S. 151-171.
- » Marterbauer, M., Walterskirchen, E., „Verteilungseffekte des Regierungsprogramms“, Wirtschaft und Gesellschaft, 2000, 26(2), S. 183-197.
- » Marterbauer, M., Walterskirchen, E., „Bestimmungsgründe der Lohnquote und der realen Lohnstückkosten“, WIFO-Monatsberichte, 2003, 76(2), S. 151-159.
- » Mühlberger, U., Knittler, K., Guger, A., Mittel- und langfristige Finanzierung der Pflegevorsorge, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 2008.
- » Nowotny, E., „Wohnpolitik und Wohnbauförderung - Wirtschafts- und finanzpolitische Effekte“, in Hoscher, D., Wala, Th., Wurm, K. (Hrsg.), Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2006, 2006, S. 35-43, <http://www.vwbf.at/content/publik/publikpdf/nowotny.pdf>.
- » Ochsen, C., Welsch H., „Technology, Trade and Income Distribution in West Germany: A Factor-Share Analysis, 1976-1994“, Journal of Applied Economics, 2005, 8(2), S. 321-345.
- » OECD, Education at a Glance, OECD, Paris, 2000 und 2005.
- » OECD, OECD Employment Outlook, Paris, 2006.
- » OECD, Employment Outlook, Paris, 2000 bis 2007.
- » OECD (2008A), Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, OECD, Paris, 2008.
- » OECD (2008B), OECD Health Data, 2007, Stand 17. 3. 2008, www.sourceoecd.org.
- » Pechar, H., „Aus dem Nest geschlüpft. Der Staat sollte die Studierenden, nicht deren Eltern fördern“, Zukunft 2, 1998.
- » Pfeil, W., Arbeitslosenversicherungsrecht. Kommentar zum ALVG und Nebengesetzen. 9. Ergänzungslieferung, Wien, 2006.
- » Pratscher, K., „Sozialhilfe, Behindertenhilfe und Pflegegeld der Bundesländer im Jahr 2006 und in der Entwicklung seit 1996“, Statistische Nachrichten, Wien,

2008, 63(7), S. 598-611.

- » Prettenthaler, F., Stern, C., „Eine Steuerreform, die nicht das gesamtstaatliche Steuer- und Transfersystem Österreichs harmonisiert, verdient diesen Namen nicht“, in Gesellschaft und Politik: Zeitschrift für soziales und wirtschaftliches Engagement, 2008, 44(3), S. 15-24.
- » Putterman, L., Roemer, J., E., Silvestre, J., „Does Egalitarianism Have a Future?“, Journal of Economic Literature, 1998, XXXVI(2), S. 861-902.
- » Scheiblecker, M., Prognose für 2009 und 2010: Maßnahmen zur Konjunktur-stabilisierung zeigen erste Wirkung, Österreichisches Institut für Wirtschafts-forschung, Wien, Juni 2009.
- » Schlögl, P., Lachmayr, N., Motive und Hintergründe von Bildungsweg-entscheidungen in Österreich. Eine repräsentative Querschnittserhebung im Herbst 2003, Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund, Wien, 2004.
- » Schmadlbauer, H., Finanzierung des Österreichischen Gesundheitswesens - Eine Problemanalyse, Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift, Linz, 2005, (2).
- » Schmid, G., Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main, 2002.
- » Schmid, K., Familie und Schulwahl. Der Einfluss familiärer Charakteristika auf das Schulverhalten Jugendlicher in Österreich, ibw-Mitteilungen, Wien, April 2003, http://www.ibw.at/ibw_mitteilungen/art/sch_079_03_wp.pdf.
- » Springler, E., „Indirekte Verteilungseffekte der Wohnbauförderung durch Veränderung effektiver Grenzsteuersätze“, in Hoscher, D., Wala, Th., Wurm, K. (Hrsg.), Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2006, 2006, S. 44-60, <http://www.vwbf.at/content/publik/publikpdf/springler.pdf>.
- » Stägel, W., Wohnbauförderung und Wohnversorgung im internationalen Vergleich, Studie des Instituts für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften im Auf-trag der oberösterreichischen Landesregierung, Ressort Wohnbau, Linz, 2004.

- » Statistik Austria, Haushaltsführung, Kinderbetreuung, Pflege, Ergebnisse des Mikrozensus September 2002, Wien, 2003.
- » Statistik Austria (2007A), Standard-Dokumentation Metainformationen zu der Bildungsausgabenstatistik, 2007, <http://www.statistik.at/wcmsprod/groups/gd/documents/stdok/023993.pdf>.
- » Statistik Austria (2007B), Gesundheitsausgaben in Österreich - Erläuterungen zu den Gesundheitsausgaben in Österreich laut "System of Health Accounts", Wien, 2007, http://www.statistik.at/web_de/statistiken/gesundheit/gesundheitsausgaben/index.html#index2.
- » Statistik Austria (2008A), Einkommen, Armut und Lebensbedingungen 2006. Ergebnisse aus EU-SILC 2006, Wien, 2008.
- » Statistik Austria (2008B), Verdienststrukturerhebung 2006, Wien, 2008, <http://www.statistik.at/personen-einkommen/verdienststruktur/index.html>.
- » Statistik Austria (2008C), Armut und soziale Eingliederung, Wien, 2008, [http://www.statistik.at/webde/statistiken/soziales/armut und soziale eingliederung/index.html](http://www.statistik.at/webde/statistiken/soziales/armut_und_soziale_eingliederung/index.html).
- » Statistik Austria (2008D), Kindertagesheimstatistik 2007/08, Wien, 2008.
- » Statistik Austria (2008E), Gesundheitsausgaben in Österreich laut System of Health Accounts (OECD) 1990-2006, Wien, 2008, Stand 17. 3. 2008, http://www.statistik.at/web_de/statistiken/gesundheit/gesundheitsausgaben/index.html.
- » Statistik Austria (2008F), Wohnen 2007. Ergebnisse der Wohnungserhebung im Mikrozensus Jahresdurchschnitt 2007, Wien, 2008.
- » Sternberg, L., Staatliche Finanzierung der Hochschulausbildung - Umverteilung von unten nach oben?, Forum Finanzwissenschaft, Band 22, Nürnberg, 2001.
- » Sturn, R., Wohlfahrt, G., Der gebührenfreie Hochschulzugang und seine Alternativen, Juristische Schriftenreihe, Band 146, Wien, 1999.
- » Synthesis Forschung, Datensatz zur Analyse der Leistungsbezugsdaten aus der Arbeitslosenversicherung für die Jahre 2000-2005, Wien, 2007.

- » Teichmann, D., Zwiener, R., „Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen von Mehrwertsteuererhöhungen“, Beihefte zur Konjunkturpolitik, Steuersystem und wirtschaftliche Entwicklung, Berlin, 1987, (33).
- » Thury, G., „Intervention Analysis of Consumer Expenditures in Austria“, Empirica, 1988, 15(2).
- » Unger, M., Wroblewski, A., Studierenden-Sozialerhebung 2006. Bericht zur sozialen Lage der Studierenden. Projektbericht, Studie des IHS im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, Wien, 2007, <http://ww2.sozialerhebung.at/ergebnisse/PDF/studierenden%20Sozialerhebung%202006.pdf>.
- » Url, Th., Wüger, M., „Die Konsumausgaben österreichischer Haushalte im Pensionsalter“, WIFO-Monatsberichte, 2005, 78(11), S. 775-782.
- » Wroblewski, A., Unger, M., Schmutzer-Hollensteiner, E., Bericht zur sozialen Lage der Studierenden, in Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr, Materialien zur sozialen Lage der Studierenden, Wien, 1999.
- » Wüger, M., „Dauerhafte Konsumgüter - Nachfrage und Ausstattung der österreichischen Haushalte“, WIFO-Monatsberichte, 1981, 54(2), S. 63.
- » Wüger, M., "Stabiler Konsum in der Rezession", WIFO-Monatsberichte, 1993, 66(11), S. 565.
- » Wüger, M., "Kräftiges Konsumwachstum bei steigender Sparquote. Zuwächse im Weihnachtsgeschäft zu erwarten", WIFO-Monatsberichte, 1998, 71(12), S. 887.
- » Wüger, M., Buchegger, R., "Schätzung der direkten Kinderkosten in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 2003, 76(9), S. 699-717.
- » Wurm, K., 50 Jahre Wohnbauförderung, Obmann des Verbandes der Gemeinnützigen Wohnbauförderungen, <http://www.fgw.at/publikationen/pdf/03/2003-2Wurm.pdf>.

9. GLOSSAR

ÄQUIVALENZEINKOMMEN

Nach einer Äquivalenzskala gewichtete Pro-Kopf-Einkommen. Die hier verwendete EU-Äquivalenzskala weist der ersten erwachsenen Person in einem Haushalt ein Gewicht von 1 zu, jeder weiteren erwachsenen Person 0,5 und jedem Kind unter 14 Jahren 0,3. Das Äquivalenzeinkommen oder gewichtete Pro-Kopf-Einkommen eines Haushalts mit 2 Erwachsenen und 2 Kindern im Alter von 11 und 15 Jahren entspricht damit dem Haushaltseinkommen geteilt durch die Äquivalenzzahl dieses Haushalts von 2,3.

BRUTTOMARKTEINKOMMEN

Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit (Löhne und Gehälter) sowie Pensionen werden als Markteinkommen bezeichnet; brutto heißt vor Abzug von Steuern und Sozialabgaben.

BRUTTOGESAMTEINKOMMEN

Bruttomarkteinkommen und monetäre Transfers.

FAKTOREINKOMMEN

Entlohnung der jeweiligen Produktionsfaktoren: Löhne und Gehälter für den Faktor Arbeit; Gewinne für unternehmerische, selbständige und freiberufliche Tätigkeit; Vermögenseinkommen wie Zinsen, Dividenden, Mieten, Pacht.

FORMALE INZIDENZ

Die Inzidenzlehre befasst sich mit den Verteilungswirkungen finanzpolitischer Maßnahmen. Die formale Inzidenz drückt die vom Gesetzgeber beabsichtigte Verteilungswirkung aus. Die tatsächliche oder materielle Inzidenz weicht vielfach durch Überwälzungen von der formalen Inzidenz ab.

Die materielle Inzidenz gibt an, welche Wirtschaftssubjekte oder Einkommensschichten nach Abschluss aller Überwälzungsvorgänge die Steuerlast tatsächlich tragen.

GINI-KOEFFIZIENT

Der Gini-Koeffizient ist ein weit verbreitetes Konzentrationsmaß und stellt eine Kennziffer für das Ausmaß an Gleichheit oder Ungleichheit einer Verteilung dar. Ein Gini-Koeffizient von null bedeutet absolute Gleichverteilung, der Wert 1 vollkommene Ungleichverteilung. Der Gini-Koeffizient knüpft direkt an die Lorenzkurve an, die die kumulierten Anteile des Gesamteinkommens im Vergleich zu den kumulierten Anteilen der EmpfängerInnen (beginnend mit der ärmsten Person bzw. dem ärmsten Haushalt) darstellt. Er misst den Bereich zwischen Lorenzkurve und einer hypothetischen Linie absoluter Gleichverteilung im Verhältnis zur gesamten Fläche unterhalb dieser Linie.

Für die Verteilung von Maßnahmen (z. B. Familienleistungen) auf Personen oder Haushalte, die nach anderen Variablen (Einkommen bzw. Haushaltseinkommen) gruppiert wurden, kann der Gini-Koeffizient Minuswerte annehmen. Je stärker sich der Wert -1 nähert, umso stärker wird zugunsten der unteren Einkommensschichten umverteilt.

LORENZKURVE

Die Lorenzkurve ist eine graphische Darstellung der personellen Einkommensverteilung, die zeigt, wie viel Prozent der EinkommensbezieherInnen wie viel Prozent des Gesamteinkommens erhalten. Verdient jeder gleich viel, ergibt sich eine Gerade. Je größer die Fläche zwischen dieser Kurve der Gleichverteilung und einer empirisch ermittelten Lorenzkurve ist, umso ungleicher ist die Einkommensverteilung.

NETTOEINKOMMEN

Bruttomarkteinkommen minus ArbeitnehmerInnenbeiträge zur Sozialversicherung und Lohnsteuer.

„NETTOEINKOMMEN“

Nettoeinkommen minus indirekte Steuern.

NICHT-SELBSTÄNDIGENHAUSHALTE

Alle Haushalte ohne selbständig erwerbstätige Haushaltsmitglieder. Sie umfassen Haushalte mit Unselbständigen, PensionistInnen, Arbeitslosen, Studierenden, Personen in Elternkarenz, nicht-berufstätigen Hausfrauen und -männern und sonstigen erhaltenen Personen als HauptverdienerIn ohne selbständig beschäftigte Haushaltsmitglieder.

PRIMÄREINKOMMEN

Das Primäreinkommen der privaten Haushalte enthält in dieser Studie die Bruttolohn- und -gehaltseinkommen und die Eigenpensionen.

SEKUNDÄRVERTEILUNG (WOHLSTANDSVERTEILUNG)

Die Sekundärverteilung stellt die Verteilung der Haushalte nach dem Sekundäreinkommen (ihrer Wohlstandssituation nach erfolgter staatlicher Umverteilung) dar, d. h., die Haushalte werden nach Abzug aller direkten und indirekten Abgaben von den Primäreinkommen und unter Zurechnung aller monetären und realen öffentlichen Transfers neu geordnet.

UNSELBSTÄNDIGENHAUSHALTE

Haushalte mit unselbständig erwerbstätigen HauptverdienerInnen sowie nicht-selbständig beschäftigten Haushaltsmitgliedern.

VERFÜGBARE HAUSHALTSEINKOMMEN

Haushaltseinkommen nach Abzug aller direkten Abgaben und Hinzurechnung aller monetären Transfers.

